

UNIVERSITÉ DE PARIS. — FACULTÉ DE DROIT

LA
QUESTION DES OCTROIS

APRÈS

LA LOI DU 29 DÉCEMBRE 1897

THÈSE POUR LE DOCTORAT

PRÉSENTÉE ET SOUTENUE

Le mercredi 12 juin 1907, à 1 heure.

PAR

Emmanuel COUTURIER

Président : M. CAUWÈS, professeur.

Suffragants : $\left\{ \begin{array}{l} \text{MM. BERTHELÉMY, professeur.} \\ \text{WAHL, agrégé.} \end{array} \right.$

PARIS

LIBRAIRIE DES FACULTÉS

A. MICHALON

26, Rue Monsieur-le-Prince, 26

1907

THÈSE
POUR
LE DOCTORAT

**La Faculté n'entend donner aucune approbation
ni improbation aux opinions émises dans les
thèses; ces opinions doivent être considérées
comme propres à leurs auteurs.**

UNIVERSITÉ DE PARIS. — FACULTÉ DE DROIT

LA

QUESTION DES OCTROIS

APRÈS

LA LOI DU 29 DÉCEMBRE 1897

THÈSE POUR LE DOCTORAT

PRÉSENTÉE ET SOUTENUE

Le mercredi 12 juin 1907, à 1 heure.

PAR

Emmanuel COUTURIER



Président : M. CAUWÈS, professeur.

Suffragants : $\left. \begin{array}{l} \text{MM. BERTHELEMY, professeur.} \\ \text{WAHL, agrégé.} \end{array} \right\}$

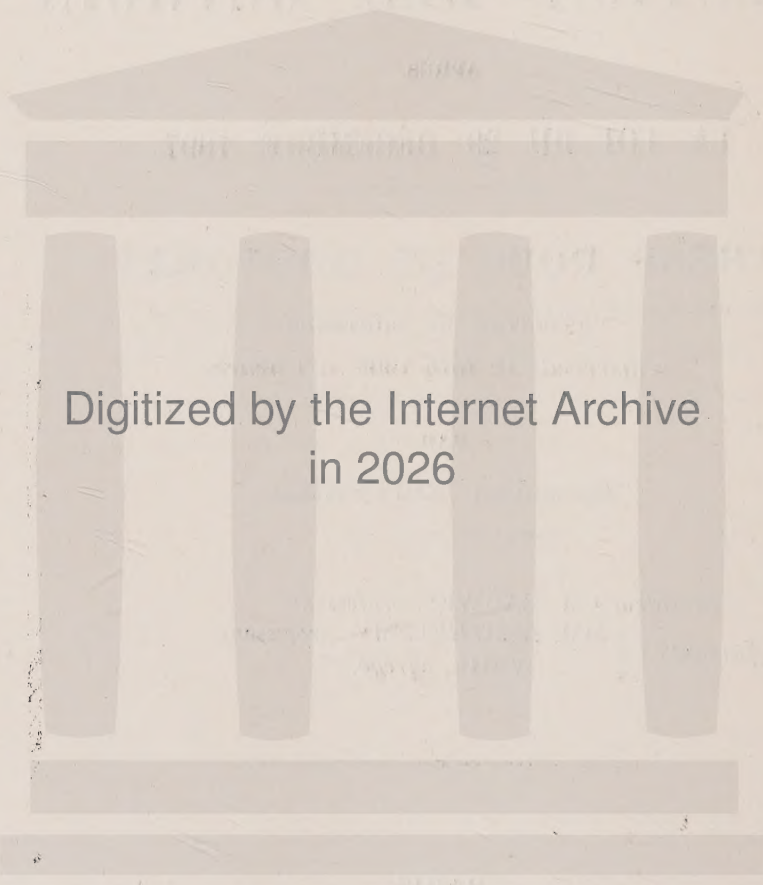
PARIS

LIBRAIRIE DES FACULTÉS

A. MICHALON

26, Rue Monsieur-le-Prince, 26

1907



Digitized by the Internet Archive
in 2026

BIBLIOGRAPHIE

I. — Sources.

Journal officiel.

Documents parlementaires :

Sénat. Rapport Bardoux 1894, annexe n° 295.

— — — 1896, — n° 10.

Chambre. Rapport Guillemet 1894, — n° 1038.

Proposition Fleury-Ravarin 1899, annexe n° 716.

Débats parlementaires :

Sénat, 1897, 3, 4, 24 juin et 21 décembre.

— 1906, 23 mars.

Chambre, 1895, 22 novembre.

— 1897, 26 novembre, 3 décembre.

— 1900, 18 et 20 mars.

Bulletin de statistique et de législation comparée du ministère des Finances (1897 à 1907).

Situation financière des communes (1897 à 1905).

Bulletin municipal officiel de la Ville de Paris (années 1898 à 1907).

Bulletin municipal officiel de la Ville de Dijon (années 1900 à 1907).

II. — **Traités, revues, brochures.**

H. BERTHÉLÉMY. — Traité élémentaire de droit administratif, p. 869-871. Paris, A. Rousseau, 1906.

Revue politique et parlementaire, mai et juin 1895.

Revue de Paris, 16 février 1899.

CAUWÈS. — Cours d'économie politique, t. IV (p. 432 à 436), 3^e édition. Paris, Larose, 1893.

ANDRÉ GEORGE. — Essai sur la suppression de l'octroi de Lyon. Lyon, Roux, 1904.

PAUL LEROY-BEAULIEU. — Science des finances, t. I (p. 728 à 744), 3^e édition. Paris, Guillaumin, 1883.

VEBER. — La suppression des Octrois. Paris, Giard et Brière, 1899.

Revue municipale (organe de l'Association communale).
Années 1900 à 1907.

L'Économiste français (années 1898 à 1907).

LA QUESTION DES OCTROIS

APRÈS LA LOI DU 29 DÉCEMBRE 1897

AVANT-PROPOS

Tout est dit et l'on vient trop tard, depuis plus de cent ans qu'il y a des économistes et qui ont étudié la question de l'octroi. Aussi il ne pourrait y avoir, à reprendre leurs discussions, qu'un intérêt documentaire ou rétrospectif. Mais une loi est intervenue à ce sujet le 29 décembre 1897 : les événements fort divers qui l'ont suivie forment un nouveau chapitre de cette histoire. Nous essaierons d'en retracer les grandes lignes et d'en décrire quelques détails les plus intéressants ; elle contient des enseignements qui, joints à ceux que nous fournissent les nations voisines, permettent d'envisager la position actuelle du problème et les solutions qu'il peut aujourd'hui comporter. Mais nous nous attacherons surtout aux

« faits », profondément convaincus de la vérité de cette parole de Franklin, que la mort du grand savant devait cruellement confirmer : « L'expérience est une « dure école, mais c'est la seule qui vaille. »

PREMIÈRE PARTIE

LA LOI DU 29 DÉCEMBRE 1897 ET SES RÉSULTATS

CHAPITRE PREMIER

LA LOI DU 29 DÉCEMBRE 1897 SA GENÈSE, SES DISPOSITIONS ESSENTIELLES

Après des essais de réforme infructueux sous l'Empire, la campagne parlementaire contre l'octroi reprit son cours et à la date de 1880 une proposition Ménier, déposée à la Chambre, en réclama la suppression complète et indiquait comme moyen de remplacement un impôt de 8 0/00 sur le capital qui serait perçu au profit des communes. En 1887 cette proposition fut reprise par M. Yves Guyot et elle eut l'heur de venir en discussion à la Chambre le 7 février 1889. Aucun vote n'eut lieu, et une chose apparut clairement, c'est que les moyens de remplacement étaient

insuffisamment indiqués : il devait y avoir des taxes directes et proportionnelles approuvées par une loi. C'est ce qui faisait dire à un député M. de Poncheville : « La loi dit aux communes : vous avez le droit de chercher de nouvelles taxes. Lesquelles ? Cherchez ; vous trouverez peut-être, peut-être ne trouverez-vous pas. » Les choses en restèrent là.

Avec la nouvelle législature, la proposition Ménier-Yves Guyot fut reprise par M. Guillemet dans des termes identiques et votée le 4 mai 1893 ; transmise au Sénat, elle fit l'objet d'un rapport très intéressant et très complet de M. Bardoux (1). Ce document contient les pièces d'une remarquable enquête menée auprès des maires des grandes villes de France : les uns se prononcèrent pour le maintien pur et simple des octrois ; d'autres, en petit nombre, pour la suppression, mais la grosse majorité fut d'avis que les finances locales étaient incapables de faire face au déficit qu'occasionnerait la réforme et demanda le concours de l'État.

Le projet de la commission sénatoriale qui devien-
dra, sauf des modifications de détail, la loi de 1897, fut, en même temps que l'écho de cette enquête, une manifestation nouvelle de l'esprit conservateur qui, en matière de finances, a toujours animé le Sénat.

1. *Officiel*. Documents parlementaires, Sénat. Session ordinaire, 1894. Annexe n° 295.

Les communes devaient ramener leur droit d'octroi sur les boissons hygiéniques au taux du droit d'entrée perçu par l'État ; le remplacement devait être effectué au moyen du doublement de la taxe sur l'alcool, de licences municipales et de centimes additionnels au maximum de 20. Si, au bout de cinq ans d'essais progressifs, ces taxes ne suffisaient pas, une loi pourrait en autoriser d'autres. Enfin le projet prohibait désormais le régime de la ferme et organisait une situation privilégiée pour la ville de Paris. Il ne vint pas en discussion tel quel devant le Sénat.

En effet la nouvelle Chambre élue en 1893 vit déposer sur son bureau deux propositions de M. Méline et de M. Mas qui s'inspiraient de considérations tout à fait différentes de celles qui avaient guidé leurs devanciers.

C'était l'époque où commençait la crise viticole ; on venait de voter le tarif de 1892 et il paraissait que c'était là une mesure insuffisante pour protéger les producteurs de vin. Ce fut leur intérêt qui fut mis en avant et M. Méline dit nettement dans son exposé des motifs : « Les octrois ferment le marché intérieur et annihilent l'effet des tarifs protecteurs(1). » On voulait aussi lutter contre l'alcoolisme en mettant le vin à bas prix à la portée des consommateurs urbains.

1. *Officiel*. Documents parlementaires. Chambre. Session ordinaire, 1894. Annexe n° 474.

Ce texte fut adopté le 22 novembre 1895 par la Chambre : il obligeait les communes à supprimer en totalité les droits sur les boissons hygiéniques et⁹ laissait aux conseils municipaux l'initiative des taxes de remplacement sous l'approbation législative.

Au Sénat la commission qui le reçut n'avait pas oublié son projet de 1894 ; elle le reproduisit avec quelques modifications, de la sorte ce n'était plus qu'une « réduction obligatoire » de droits sur les boissons hygiéniques ; les moyens de remplacement restaient les mêmes, sauf l'addition de quelques taxes assimilées et le régime de la ferme était consolidé. L'assemblée vota dans ce sens et l'accord se fit entre les deux Chambres le 21 décembre 1897, après cette observation de M. Buffet que l'avenir devait justifier : « C'est une loi qui s'annonce d'une façon pom-
« peuse, mais dont les effets seront nuls ou malfai-
« sants pour tous les budgets municipaux (1). »

Partie de projets abolitionnistes, cette réforme, à mesure que l'on avance dans la voie des réalisations pratiques, se restreint comme la peau de chagrin fameuse de Balzac : on en vient à la suppression partielle, puis on aboutit à une « réduction » de certains droits. Il est donc vrai de dire que cette loi n'est qu'un des chapitres de la législation nouvelle

1. *Officiel*. Débats parlementaires, Sénat. Séance du 20 décembre 1897.

sur les boissons qui a reçu son organisation complète en 1900. C'est un expédient, ce n'est pas une solution.

La réforme devait être complètement réalisée le 1^{er} janvier 1900 ; elle fut ajournée pour toute la France à l'année suivante et, par mesures individuelles, au 1^{er} janvier 1902 pour certaines villes.

Cela tenait aux difficultés de remplacement. On avait prévu pour y pourvoir le doublement des droits sur l'alcool, l'établissement de licences à la charge des commerçants de boissons, une taxe d'octroi sur les vins en bouteilles et des taxes municipales sur les chevaux et voitures, les cercles et les billards, enfin 20 centimes additionnels. En cas d'insuffisance de ces ressources il pouvait y avoir, sauf approbation législative, des taxes municipales quelconques.

Ces taxes pouvaient être établies, non seulement pour équilibrer la réforme légale, mais encore pour supprimer tous les droits sur les boissons hygiéniques et même pour remplacer le produit de l'octroi complètement aboli. Par cette disposition le législateur ouvrait la porte à la suppression totale de l'octroi, sans toutefois prendre nettement parti dans la question. Mais à bien considérer les choses, le droit des communes à abolir leurs taxes de consommation ne dérive pas de la loi de 1897 : à tout moment cette réforme a pu avoir lieu, et la preuve certaine, c'est que les actes de perception doivent être renou-

velés tous les cinq ans et ne le sont que sous le terme de « prorogation ». La loi a simplement facilité cette mesure, en donnant aux communes, jusque-là dépourvues des ressources nécessaires pour la réaliser, la possibilité légale de s'en procurer.

CHAPITRE II

LES RÉSULTATS GÉNÉRAUX DE LA LOI DE 1897

Après dix ans d'existence et six années d'application, la loi de 1897 peut être utilement étudiée dans ses résultats d'ensemble et dans les applications locales intéressantes qu'elle a provoquées. Malgré de sérieuses difficultés et des atermoiements nombreux, elle a été obéie en ce qu'elle avait d'impératif et les calculs précis auxquels on s'était livré, permettaient de compter sur cette exécution.

Mais là s'est borné presque tout son effet ; et, si dans quelques villes on a été au delà, il convient de ne citer celles-ci que comme des exceptions fort curieuses sans doute, mais nullement comme des précurseurs dont l'exemple sera suivi à bref délai par toutes les communes françaises.

Le nombre des octrois est resté sensiblement le même ; c'est ce que nous indique la statistique du ministère des Finances :

1897. . .	1514	octrois.	1902. . .	1502	octrois.
1898. . .	1509	—	1903. . .	1504	—
1899. . .	1509	—	1904. . .	1502	—
1900. . .	1504	—	1905. . .	1505	—
1901. . .	1501	—			

On doit cependant enregistrer un chiffre un peu moindre; car, à très juste raison d'ailleurs, le ministère comprend dans ces totaux les communes qui n'ont conservé qu'un droit sur l'alcool; au contraire, dans toutes les discussions et dans tous les documents non officiels, on considère que le maintien de ce droit unique s'impose et ne doit pas empêcher une ville d'être considérée comme « ayant supprimé son octroi ». Quoiqu'il en soit, les localités de cette catégorie sont fort rares, et, dans l'ensemble, on constate que l'institution de l'octroi, en temps que telle, n'a pas perdu beaucoup de terrain.

Néanmoins le produit budgétaire des octrois a diminué brusquement de 80 millions au lendemain de l'application définitive de la loi. Ceci est un résultat à inscrire à l'actif de la réforme et au passif des finances communales. Les recettes successives ont été pour toute la France :

En 1897 . . .	331.324.372	francs.
En 1900 . . .	355.408.980	—
En 1901 . . .	278.321.786	—
En 1902 . . .	275.157.787	—

La presque totalité de ce déficit est imputable à la réduction obligatoire et à peu de suppressions totales des droits sur les boissons hygiéniques.

En effet sur 1103 communes qui taxaient à l'entrée ces boissons, 869 s'en sont tenues à la réduction légale, et parmi les 234 autres, il convient de remarquer qu'à lui seul le département du Finistère en comprend 133 de très faible population. Les 100 dernières communes se répartissent en quelques grandes villes : Paris, Lyon, Dijon, Bourges, Rennes, Cherbourg et Béziers, et en plusieurs petites localités. Enfin quatre grandes villes ont supprimé seulement les droits sur le vin en maintenant l'imposition de la bière et des autres liquides ; ce sont Carcassonne, Perpignan, Le Mans et Montpellier (1).

Si, au moment de leurs délibérations, les conseils municipaux avaient connu les dégrèvements importants que le Gouvernement allait opérer sur les vins cette même année 1900, ils auraient très probablement dégrèvé les boissons dans une beaucoup plus forte proportion. Mais les deux discussions se poursuivaient simultanément, sans que l'on put présumer la décision du Parlement. Il résulte aujourd'hui de ce manque d'entente fâcheux que la plupart des grandes villes perçoivent un droit de 2 francs en

1. *Bulletin de statistique et de législation comparée*, mars 1903.

moyenne sur le vin, alors que l'État ne l'impose qu'à 1 fr. 50.

Depuis l'année 1902, époque à laquelle la nouvelle législation s'est trouvée partout en vigueur, le produit des octrois a annuellement augmenté. Il a été en effet :

En 1903 de 275.551.861 francs

En 1904 — 278.379.494 —

En 1905 — 279.689.021 —

Ces plus values sont absolument normales et on les constate à propos de tous les impôts indirects même lorsque les tarifs restent les mêmes, — ce qui est le cas ici, — et pourvu que l'État du pays ne soit pas gravement troublé par une guerre ou une calamité générale.

On peut donc affirmer d'une façon certaine que, dans les faits, la cause du maintien de l'octroi a triomphé.

Elle a eu cependant quelques échecs et, en n'en faisant ici qu'une statistique, nous nous réservons d'en étudier avec soin tous les effets intéressants.

Peu de villes, — une vingtaine, dont deux seulement sont importantes : Lyon et Dijon — ont supprimé la totalité des droits d'octroi, mais toutes ont maintenu et même élevé la taxe sur l'alcool (1). D'autres ont

1. Outre Lyon et Dijon : Bourgoin (Isère), Amboise, Ver vins (Aisne), Saint-Amand (Cher), Petit-Quevilly et Lillebonne (Seine-Inférieure), Billom (Puy-de-Dôme).

en outre conservé les droits sur les viandes (2). Nulle part la suppression radicale n'a été effectuée.

Si la loi de 1897 a atteint son but fiscal, elle est loin d'avoir tenu toutes les promesses d'amélioration économique que ses auteurs avaient faites. « Nous
« devons donner à la viticulture un encouragement
« que ses gigantesques efforts méritent ; assurer aux
« moins fortunés une boisson qui soit à meilleur prix ;
« faire en sorte que la falsification malsaine dispa-
« raisse » ; ainsi s'exprimait M. le sénateur Bardoux dans son remarquable rapport.

Or il est aujourd'hui certain que la crise viticole, malgré de louables, mais insuffisants efforts, est beaucoup plus grave qu'il y a une dizaine d'années. Les causes en sont multiples sans doute, mais on arrive à les déterminer avec précision. Ce n'est pas de la surproduction, ni de la moins bonne qualité du vin que résulte la mévente actuelle ; elle ne tient pas non plus à la fraude proprement dite, c'est-à-dire à la contrebande ; tous ces facteurs n'y ont qu'un rôle limité et on a démontré victorieusement que les quantités récoltées entre 1870 et 1880 étaient au moins égales à la production actuelle, alors que les prix s'étaient maintenus très supérieurs à ce qu'ils

2. Moutiers, Albertville, Saint-Jean-de-Maurienne, Aubenas (Ardèche), Uzès, Durtal (Maine-et-Loire), Maringues (Puy-de-Dôme), Savenay (Loire-Inférieure), Gisors (Rhône), Secondigny (Deux-Sèvres).

sont aujourd'hui (1). Le vrai coupable, c'est le falsificateur. Or pendant longtemps on n'a cherché des remèdes à la crise que dans la législation fiscale sur les sucres ou les boissons : la loi du 29 décembre 1897 en est un exemple. On a fait appel à la Régie et non à l'État, et les « fabricants de vin » ont étalé au grand jour leur industrie criminelle.

Ce n'est qu'en 1905 et encore avec timidité qu'on a enfin atteint ces néfastes personnages. Mais la loi qui a été votée le 1^{er} août 1905 n'a pas reçu une complète application, grâce quelquefois à de puissantes complicités. C'est ce qui a été nettement établi dans un débat récent et retentissant où l'interpellateur a cité des faits de la plus haute gravité. C'est ainsi que certains négociants augmentent la quantité de leurs vins en les mouillant à 35 0/0, et que pendant trois ans on a fabriqué à Paris et vendu comme venant de la propriété, une mixture composée d'acides tartrique, sulfurique et citrique, de sucre, de moût stérilisé et d'eau. L'auteur de cette remarquable préparation aurait même été nommé conseiller du commerce extérieur (2).

A la suite de l'enquête menée sur place par une commission parlementaire en mars-avril 1907, et pour

1. *Officiel*. Débats parlementaires, Chambre. Discours de M. RAZIMBAUD. Séance du 22 février 1907.

2. *Officiel*, *ibid*.

atténuer le malaise qui sévit dans les départements du Midi et qui menace de prendre la tournure d'un soulèvement (1), un projet de loi va être déposé par le Gouvernement pour resserrer les mailles du filet encore trop lâche dans lequel il faut enserrer les falsificateurs (2).

Tout ceci prouve simplement que la réforme des boissons, dont la loi du 29 décembre 1897 a été une partie essentielle, n'a pas résolu la crise viticole dont les causes ne sont pas uniquement fiscales.

Mais nous tenons surtout à envisager les effets de cette loi aux points de vue budgétaire et fiscal. Par quelles mesures les résultats que nous venons de décrire ont-ils été obtenus et quelle a été la répercussion des taxations nouvelles, l'étude que nous allons entreprendre des taxes de remplacement et de quelques réformes locales nous l'apprendra.

1. Meetings tenus à Narbonne le 5 mai, à Béziers le 12 mai et à Perpignan le 19 mai 1907.

2. Ce projet de loi a été en effet déposé le 22 mai 1907. Il frappe d'une surtaxe de 40 francs le sucre employé à la vinification et ordonne la suite des sucres à partir de 25 kilogs.

CHAPITRE III

LES TAXES DE REMPLACEMENT

La plus grosse difficulté de tout projet de réforme des octrois consiste à découvrir des moyens pratiques de remplacement. La loi de 1897 y avait pourvu, d'une part en déterminant une série de surtaxes, droits ou impôts précis, et de l'autre en laissant aux assemblées municipales, sous réserve de l'approbation législative, l'initiative et le choix de toutes les taxes qui lui paraîtraient justes, utiles ou possibles. Il y a donc eu dans l'ensemble des moyens de remplacement beaucoup de diversité et il n'est pas sans intérêt d'essayer de les classer. Toutes ces taxes n'ont eu le plus souvent pour but que d'assurer la réduction légale des droits sur les boissons, mais dans quelques villes on a été plus loin et elles ont fourni l'équivalent du produit total de l'octroi supprimé. Souvent des municipalités en ont profité pour appliquer leurs idées économiques et sociales ou celles de leur parti, et l'aspect traditionnel de nos finances

locales en a été bouleversé : ici, c'est aux taxes facultatives de l'article 5 qu'on a eu recours et ces tentatives méritent d'être spécialement étudiées, aussi bien dans leur inspiration que dans leurs résultats.

Nous avons vu que la loi de 1897 atteignait 1103 communes sur 1500 ; toutes ces localités ont fait appel à la surtaxe sur l'alcool dans des proportions diverses et 313 ont eu recours en outre :

208 à des taxes de remplacement ;

105 à des droits d'octroi nouveaux ou à des centimes.

Sans pousser plus loin l'étude de ces chiffres on comprend combien les budgets municipaux sont devenus touffus et il faut absolument opérer un classement de ces divers modes de remplacement : nous étudierons d'abord les taxes et droits prévus par l'article 4, et ensuite les taxes facultatives de l'article 5 qui sont très nombreuses et variées.

Section I.

TAXES ET DROITS PRÉVUS PAR L'ARTICLE 4

A. — *La surtaxe sur l'alcool.*

On y a eu recours partout, même là où la totalité des autres taxes d'octroi a disparu et les droits d'octroi sur l'alcool sont encore définitivement et pour très longtemps consacrés. D'une façon moyenne, le

tarif de l'alcool a été augmenté dans une proportion de 85 0/0, non compris les droits d'entrée de l'État relevés en 1900.

Le produit de l'alcool dans les recettes d'octroi en France a passé successivement de :

30.738.848 en 1897
à 42.756.541 en 1902
et à 44.870.155 en 1905

Il est évident que cette progression n'est pas corrélatrice de l'augmentation de taxe et elle ne pouvait l'être ; mais elle a été en général bien au-dessous des prévisions des communes. Il semble qu'à l'avenir il ne faille plus guère compter sur des surtaxes nouvelles ; outre que l'alcool est très lourdement frappé par l'État, il apparaît comme un élément de recettes pratiquement incompressible ; c'est ce qu'on a pu constater au lendemain de la loi de 1900 et les tarifs d'octroi actuels semblent bien avoir atteint leur maximum ; l'impôt total (taxe et surtaxe) est aujourd'hui de 165 francs à Paris au lieu de 82 ; de 100 fr. à Lyon au lieu de 44, de 81 francs à Lille au lieu de 54 et il en est presque partout de même. On a fait au cours de la discussion de la loi de 1897 cette observation fort sensée : « L'alcool, toujours l'alcool, c'est vraiment une vache à lait, prenez garde qu'à force de la traire, vous ne la tarissiez. » Les faits ont prouvé que ce raisonnement était juste et pourtant

la loi de finances de 1907 a encore tout récemment augmenté la taxe des apéritifs et vins de liqueur.

B. — *Centimes additionnels et droits d'octroi
nouveaux.*

Le produit de ces centimes nouveaux a été évalué à 2.300.000 francs et les droits nouveaux tant sur les vins en bouteilles que sur d'autres produits ont rapporté 2.200.000.

Le nombre de ces centimes varie beaucoup suivant les villes : à Paris on n'a inscrit qu'un demi centime additionnel, complémentaire de beaucoup d'autres taxes ; le Havre en a voté 4 (1), Rouen en établit 8 (2). A Bagnères-de-Bigorre, il y a 24 centimes ne portant que sur le principal de la contribution mobilière et seulement lorsque le loyer matriciel dépasse 100 francs ; cette combinaison tout à fait exceptionnelle a été approuvée par une loi du 13 février 1900 : c'est le seul cas, à notre connaissance, où les

1. *Revue municipale*, 2 mars 1901.

2. Mais dans cette ville, ces 8 centimes avaient été votés pour cinq ans. Le Conseil d'État refusa d'accepter cette dernière modalité, car des centimes ne peuvent être inclus dans le tarif de l'octroi et doivent pouvoir varier annuellement suivant les déficits ou les excédents constatés des recettes d'octroi sur les boissons hygiéniques. *Revue municipale*, 16 mai 1904.

centimes communaux portent sur un principal différent de celui de l'État (1) ; enfin à Argenteuil on avait imposé 106 centimes d'un seul coup, le poids en fut si lourd que, dès 1901, on rétablit l'octroi et on ne maintint que 20 centimes.

Quant aux nouveaux droits d'octroi, ils ont fourni à certaines villes la rançon totale du dégrèvement des boissons: à Nice par exemple 484.836 francs de plus ont été obtenus des autres objets taxés (2). A Paris on avait établi un droit sur les oranges et les citrons qui a disparu en 1903.

La taxe sur les vins en bouteille a été très peu employée.

C. — *Les licences municipales.*

139 communes y ont eu recours et ont atteint par là 21.893 débits. Les licences sont simplement représentatives de droits d'octroi supprimés sur les boissons, mais on a frappé beaucoup de débitants qui vendaient fort peu de vin, de sorte qu'il y a eu pour eux, non pas déplacement de charge, mais

1. *Revue municipale*, 13 octobre 1900. Il faut excepter le principal fictif de l'impôt sur la propriété non bâtie maintenu par la loi du 8 août 1890.

2. *Bulletin de statistique et de législation comparée*, mars 1903.

charge nouvelle. Aussi le règlement d'administration publique rendu, non pas sur la loi de 1897 dans son ensemble, mais seulement sur le cas des licences qu'elle prévoyait, a-t-il essayé de différencier les débits donnant à consommer sur place seulement des boissons hygiéniques — et on les a épargnés — et ceux qui offrent en outre de l'alcool, que l'on a surchargés. Cette mesure a été empruntée à la législation belge : mais il paraît que dans ce pays tous les débitants se sont rangés sous le régime des débits hygiéniques alors qu'en fait on vend des boissons alcooliques dans tous. En France la mesure n'a pas donné lieu à d'aussi graves abus ; au contraire elle a permis d'ouvrir, tant à Paris que dans de grandes villes, des établissements où l'on vend exclusivement du vin ; et pour le prouver, on expose dans le débit même les barriques d'où on le tire ; de plus ces « caves » sont souvent organisées par des propriétaires ou des syndicats agricoles qui obtiennent ainsi de leurs produits détaillés un prix assez rémunérateur.

Quant aux débits taxés qui restent la grosse majorité, ils se sont vus frapper de trois côtés à la fois : par le relèvement des droits sur l'alcool, par les licences municipales et par les licences d'État.

D. — *Les taxes assimilées communales.*

Nous désignerons par là la série de taxes énumérées par la loi et qui ne sont que le doublement de

certaines taxes d'Etat ou communales déjà existantes et appelées « assimilées aux contributions directes ». Les communes peuvent les établir avec la seule autorisation préfectorale pourvu qu'elles n'excèdent pas le tarif de l'État. Elles ont fourni à 198 communes 2 millions environ. Le chiffre paraît faible, mais ne surprend pas quand on sait combien ces impôts somptuaires qui flattent la foule sont insignifiants au point de vue du rendement fiscal; c'est ainsi que le budget de 1907 ne prévoit que 15.750.000 pour les recettes de la taxe des chevaux et voitures.

Les objets qui pouvaient être atteints par les communes étaient les voitures, chevaux et automobiles, les billards, les cercles et les chiens. Or dans le chiffre de 2 millions, la seule taxe sur les chevaux et voitures a produit 1 million. Cet impôt n'est dans certains endroits comme à Lyon qu'une taxe de substitution du droit sur les fourrages; mais ailleurs, à Paris notamment, c'est un véritable impôt de superposition puisque le droit sur les fourrages a entièrement subsisté. Le tarif est assez variable: si Paris s'est contenté de celui de l'État, Lyon en a obtenu un beaucoup plus élevé: les chevaux y sont imposés à 90 francs par tête, alors que la loi du 2 juillet 1862 ne fixe qu'un taux de 20 francs pour les villes de cette population.

Mais à Lyon, dans un projet abandonné, on exemptait les chevaux et voitures des patentables dont le

loyer d'habitation et le loyer commercial réunis étaient inférieurs à 400 francs, alors que la taxe d'État est atténuée de moitié en faveur de tous les commerçants soumis à un droit fixe de patente. A Amiens on avait proposé une disposition taxant les chevaux d'après leur taille et à Dijon on voulait frapper les camions, mais seulement les camions automobiles. Tous ces projets furent repoussés par le ministre des Finances.

Section II

TAXES DE REMPLACEMENT FACULTATIVES

L'article 5 de notre loi décide que les conseils municipaux peuvent, sauf approbation législative, établir des taxes locales directes ou indirectes dans certaines conditions. Ces taxes pouvaient être créées aussi bien pour faire face au déficit causé par l'application stricte de la loi, que dans le cas de dégrèvement total des boissons, *a fortiori* de n'importe quel objet taxé et même s'il y avait suppression complète de l'octroi. Cette disposition est donc le seul vestige actuellement subsistant de toute la loi de 1897 : sans doute la loi n'est pas abrogée, mais en fait il n'y a que cet article qui puisse avoir à l'avenir un effet fécond.

En étudiant les applications qu'on en a faites — et

les dernières sont bien récentes — on se rend compte, non seulement de la façon dont certaines théories peuvent se traduire dans la réalité, mais aussi de la valeur des taxations communales assez précises dans leurs tendances, mais fort diverses dans le détail, auxquelles cet article a permis d'aboutir. Si, comme nous essaierons ensuite de le démontrer, la suppression de l'octroi reste, à nos yeux, un problème à résoudre et ces divers remplacements de simples expériences, certains y voient au contraire les linéaments d'une solution définitive à laquelle, un jour plus ou moins prochain, on aboutira forcément.

En réservant son approbation qui est plutôt une formalité, le législateur de 1897 impose aux taxes facultatives deux autres conditions.

Elles ne peuvent frapper que des objets situés dans la commune et elles doivent le faire d'une manière uniforme; ainsi pourront se trouver atteints des contribuables qui, résidant hors du périmètre de l'octroi, en étaient jusque-là affranchis; de plus le législateur n'a nullement limité la liberté de choix des conseils municipaux qui restent libres de frapper, au gré de leurs caprices, des objets quelconques mobiliers ou immobiliers et cela par une taxe directe ou indirecte : ainsi une commune peut imposer les chats, les oiseaux, les journaux, les bijoux, les places de tramways, les décorations, bref n'importe quel objet.

La seule restriction au pouvoir municipal — et c'est la dernière condition — consiste dans la proportionnalité nécessaire des tarifs : encore faut-il remarquer que bien des lois d'approbation admettent la déduction d'une somme fixe, ce qui est une manière de progression.

La loi a négligé de résoudre la question importante de la procédure à suivre et des pouvoirs du Parlement.

D'abord le gouvernement doit-il déposer, telles qu'il les reçoit, les propositions des conseils municipaux sous forme de projets de loi ou peut-il les discuter au préalable ?

Dans le fait, le ministre des Finances s'est attribué les plus larges pouvoirs de contrôle, discutant certaines taxes, en refusant d'autres ; un premier projet dijonnais fut rejeté en 1899 parce qu'il maintenait la taxe sur l'acool ; pour la réforme lyonnaise, il y eut de longues discussions entre le ministre et le maire ; les projets subissent d'un commun accord des altérations souvent profondes. L'Administration a toujours écarté la progression directe et formelle, les droits successoraux additionnels, certains tarifs même proportionnels dont le taux fut jugé excessif.

On peut se demander quelle est en droit la légitimité de ce contrôle. Il faut croire cependant qu'il n'est pas bien gênant, puisque les assemblées locales, malgré certaines plaintes, n'ont pas protesté formel-

lement et n'ont même pas eu la pensée de soumettre aux Chambres par la voie de l'initiative parlementaire les projets que le Gouvernement ne voulait pas leur présenter. L'on suit la procédure usitée pour les surtaxes sur les boissons depuis les lois de 1842 et de 1855. Il faut reconnaître que ce contrôle a toujours été judicieux, relativement impartial entre les diverses municipalités et qu'il cherche à sauvegarder à la fois les intérêts du Trésor et la liberté d'initiative locale.

Le Parlement peut-il s'attribuer le droit éminent de faire, non seulement comme le ministre qui s'était toujours assuré l'avis conforme des pouvoirs locaux, mais encore plus que lui en remaniant à sa guise et sans leur avis les projets de ceux-ci. La question s'est posée le 20 mars 1900 à propos d'un projet dijonnais dont nous aurons occasion de reparler, et la discussion aboutit à des conclusions qui ont fait « jurisprudence ».

Les uns — et le ministre d'alors, M. Caillaux, était du nombre — ont soutenu la thèse du simple « enregistrement » avec droit de veto. A ce propos le ministre précisa et justifia le rôle du Gouvernement et la Chambre fit ces principes siens. « Le rôle du « Gouvernement, dit-il, doit se borner à saisir les « Chambres des propositions des villes lorsqu'elles « sont en corrélation avec les grandes lignes de « notre législation fiscale et qu'elles ne contrarient

« aucun principe du droit. » Du reste si le Parlement n'approuve pas les taxes, qu'il les rejette, mais il n'a ni compétence ni qualité pour apprécier quels impôts sont possibles ou opportuns dans chaque ville.

D'autres prétendirent, mais sans succès, que les Chambres pouvaient voter librement et que c'était faire œuvre de véritables décentralisateurs que de protéger les contribuables locaux contre certaines fantaisies de leurs administrateurs. Bref ce projet fut adopté par la Chambre tel qu'il avait été déposé.

Cependant en 1906 à propos d'un projet également dijonnais, la Commission des Octrois entendit les représentants d'une association de propriétaires ; leurs revendications échouèrent, mais le fait de les avoir reçus indique peut-être un changement dans les idées.

C'est sur ces principes qu'ont été organisées et approuvées les diverses taxes facultatives de remplacement qu'il nous reste à analyser. Sans viser à une énumération complète qui serait fastidieuse et inutile, nous essaierons de les grouper d'après leur nature ou leurs caractères propres qui nous paraissent les ramener à trois classes : taxes sur la propriété foncière bâtie ou non bâtie, taxes sur le revenu, taxes diverses sur des objets ou des actes.

§ 1. — Taxes sur la propriété foncière.

Lorsqu'on a décidé de remplacer tout ou une très grande partie du produit de l'octroi dans une ville importante, il est difficile, de quelque doctrine économique et sociale que l'on s'inspire, de ne pas jeter les yeux d'abord sur la propriété immobilière. C'est une richesse éminemment apparente, dont on peut évaluer le revenu avec assez d'exactitude et qui a l'avantage de s'offrir au fisc, complaisamment pourrait-on dire. Quant à la manière de l'atteindre, elle dépend des exigences du budget municipal autant que des théories fiscales auxquelles on est attaché. Aussi il faut citer tout d'abord les taxes sur la propriété et examiner de quelles manière elles ont été établies.

A. — Taxes sur la propriété bâtie.

Ce sont, on le comprend, les plus productives, mais la variété en est grande.

Dans certaines villes, elles sont assises *sur le revenu net* de la propriété, tel qu'il ressort de la dernière évaluation décennale, celle de 1900 actuellement. Le taux est très différent suivant les localités ; il oscille entre 0,50 0/0 à Rennes et 5 0/0 à Lyon. Une vingtaine de communes ont procédé de la sorte et parmi elles il faut citer, outre les deux précédentes,

Paris, Lille, Marseille, Roubaix et Dijon. Une disposition devenue de style dans toutes les lois de ce genre, écarte l'exemption triennale prévue par la loi de 1890 pour les constructions neuves et la faveur accordée par la loi du 30 novembre 1894 aux habitations à bon marché.

Ailleurs on a pris pour base *la valeur vénale de la propriété*, c'est l'impôt sur le capital dans toute sa splendeur, mais peu de villes y ont eu recours. A Paris on a fait usage de cette taxe (1) mais seulement en 1902 à la suite d'un déficit dans le produit de l'ensemble des autres taxes de remplacement ; le taux choisi est de 0,10 0/0 ou 1 0/00, très éloigné comme on le voit du chiffre de 8 0/00 indiqué par le projet Ménier en 1880.

Le premier mode d'imposition — le revenu net — n'est en somme, sous un autre nom, qu'un bien vieil impôt : le centime additionnel ; en frappant le revenu de la propriété bâtie d'une taxe de 5 0/0, on ajoute 156 centimes au principal (2). Quant au procédé de la valeur vénale, il nécessite une enquête souvent difficile et toujours coûteuse, faite par les soins de la ville qui veut l'employer, enquête qui, si l'on veut être juste, doit être reprise assez fréquemment.

1. Loi du 9 juillet 1902. Cette taxe se cumule avec la taxe sur le revenu net.

2. Nous prenons le principal de l'État qui est de 3 fr. 20 0/0. Loi du 8 août 1890.

Sous bien d'autres formes encore la propriété bâtie a été atteinte. C'est par exemple la « taxe sur les constructions neuves » à Lyon, calculée au mètre carré, d'après la qualité des matériaux employés et qui n'est autre chose que l'ancien droit d'octroi sur les matériaux ; et dans la même ville un impôt, établi sur les mêmes bases superficielles, frappe une seconde fois ces immeubles sous le nom de « taxe d'entretien », mais alors à perpétuité.

De sorte que c'est au moment où le propriétaire se trouve le plus obéré que le fisc vient l'atteindre très lourdement.

Le nom de « taxe d'enlèvement des ordures ménagères » à Paris, malgré son aspect d'impôt hygiénique, n'est qu'un complément de la contribution des propriétés bâties : en effet il est calculé sur leur revenu net au taux de 1,06 0/0, mais il est réversible pour une proportion de 0,80 0/0 sur les locataires dont le loyer excède 500 francs.

B. — *Taxes sur la propriété non bâtie.*

Que peut-elle comprendre dans une grande ville, à Paris par exemple : quelques jardins de plus en plus rares et étroits ou des terrains vagues, dits de spéculation ; c'est une maigre ressource pour le budget ; mais il paraît qu'il y a là la manifestation d'une richesse très coupable. Aussi on n'a eu garde de la

ménager : Paris et Lyon l'imposent à 0,10 et 0,25 0/0 de sa valeur vénale. Il va sans dire que les terrains du domaine privé de la Ville et ceux du domaine public de l'État sont nécessairement exemptés : aussi le produit de la taxe est fort modeste.

§ 2. — Taxes sur les loyers

Ces impôts ont eu un assez grand succès soit dans les idées, soit même dans les résultats fiscaux, mais cependant moindre que les précédents. On s'est dit, et avec raison, que ce n'était pas faire un grand cadeau aux contribuables que de supprimer l'octroi, si l'on reprenait sur les locataires — qui sont les mêmes personnes — les avantages et les bénéfices qu'on voulait leur assurer. Mais si l'œuvre a été plus modeste, on constate des applications fort intéressantes.

On sait quelle importance l'idée du loyer a tenue dans tous les projets d'impôts sur le revenu. S'il y a dans le loyer un signe extérieur de richesse, on ne peut pas en tirer des conclusions absolues sur le revenu global d'un contribuable. Ce qui paraît résulter d'une façon certaine de toutes les discussions qui ont eu lieu depuis les débats de la Constituante en 1790 jusqu'au projet de la loi déposé par le gouvernement en 1907, c'est d'une part que la base du loyer

ne peut pas servir à constituer seule un procédé de taxation globale et en outre que tout impôt établi de cette façon sur le prix brut du loyer doit être progressif pour rester proportionnel.

Si l'on n'envisage la question qu'au point de vue municipal et encore dans de grandes villes, le loyer semble être une meilleure base d'imposition, car d'abord on a des prix réels de location qui permettent une assez exacte évaluation de la valeur locative des immeubles ; à la campagne au contraire, il arrive souvent que tous les habitants sont propriétaires et chacun ignore quel pourrait bien être le loyer de sa maison. De plus l'exiguïté du terrain et des appartements fait que chacun établit une assez juste proportion entre ses revenus et le logement qu'ils lui permettent de s'offrir.

C'est pour ces raisons que le loyer réel est à la base de toutes les taxes nouvelles que plusieurs villes ont créées depuis la loi de 1897. Mais on a eu soin en général de tenir compte des observations que nous venons de résumer. D'une part on a admis l'exemption complète des très bas loyers, et le chiffre varie suivant les localités : 60 francs à Albertville, 150 francs à Lyon, 500 francs à Paris ; et d'autre part on a voulu établir une certaine progression dans l'imposition. Dans ce but la plupart des lois d'approbation ont autorisé la déduction d'une somme fixe du montant du loyer ; cette somme varie

aussi dans chaque ville, elle est en général égale au montant du loyer non imposable. Cette « faculté » de déduction a depuis été étendue à toutes les communes de 5.000 habitants, en ce qui concerne le loyer matriciel qui sert de base à la répartition de la contribution mobilière (1).

Le taux de ces taxes d'habitation oscille entre 0 fr. 50 0/0 à Paris et 6 0/0 à Lyon où il s'est même élevé à 9 0/0 pendant les deux premières années ; le taux moyen d'imposition varie entre 2 et 4 0/0 : ce dernier chiffre a été adopté à Dijon en 1906.

Il faut aussi mentionner certaines taxes sur les loyers commerciaux et industriels. Sans doute par l'établissement des licences, on avait pu frapper certains commerçants.

Mais c'étaient les débitants seuls qui étaient atteints : tant qu'on s'en tenait aux prescriptions de dégrèvement légales, il n'y avait rien à dire, mais si l'on allait au delà, pourquoi exempter les autres patentables qui profiteraient certainement de la réforme. C'est le raisonnement que l'on a fait à Lyon où l'octroi a complètement disparu, sauf sur l'alcool : dans cette ville, il y a à la fois une taxe sur les débits

1. Loi du 13 juillet 1903, article 4. A Dijon on a invoqué l'application de cette disposition, faite dès 1904, pour ne pas étendre à la nouvelle taxe d'habitation (de remplacement) la même déduction.

et une taxe sur les locaux commerciaux et industriels de 1,30 0/0 que les débiteurs supportent aussi. Le taux à Paris est de 1 0/0. Mais il est à remarquer qu'il n'y a en ce qui concerne ces loyers aucune espèce d'exemption, car on n'a pas ici en vue l'établissement d'un impôt sur le revenu, mais seulement le rachat du bénéfice de la suppression de droits d'octroi.

§ 3. — Taxes diverses

Les corps municipaux ont la liberté complète d'initiative, comme nous l'avons dit, et l'article 5 les autorise à établir des taxes directes ou indirectes sans en dire davantage. Ils usent diversement de ce pouvoir : tantôt assez heureusement, souvent de façon bizarre, quelquefois avec partialité.

Nous rencontrons des taxes sur les *vélocipèdes* que la loi de 1897 ne prévoyait pas : à Annecy et Albertville. Ces taxes de 6 francs se trouvent aujourd'hui supérieures à celle de l'État (1).

Les taxes sur *les pianos et les harmoniums* nous indiquent le peu de goût musical de certaines localités et elles tendent à se multiplier de façon fâcheuse. Le ministre des Finances a même invoqué cet exemple pour étendre en 1907 à toute la France cet

1. Loi du 30 janvier 1907, art. 23.

impôt. Le Sénat lui a heureusement barré la route. Mais il existe à titre municipal dans une vingtaine de communes : Dijon, Saint-Germain-en-Laye, Bellac, Paray-le-Monial, Arbois, Salins, etc... On avait proposé à Dijon de taxer différemment « les pianos à queue et ceux qui n'en ont pas » (1), mais cette discrimination délicate a disparu. Dans certaines villes on exempte les instruments employés par les professeurs. Suivant les uns, le piano est un meuble de luxe, mais alors pourquoi ne pas frapper les armoires à glace et les coffres-forts ? pour d'autres, notamment un conseiller municipal de Dijon, c'est un instrument bruyant et « rasant », pourquoi alors exempter les cors de chasse, les violoncelles, les tambours ou les orgues de Barbarie ?

Un impôt moins discutable et beaucoup plus productif a été établi à Lyon sur *les places de théâtre* : cette taxe est uniformément de 0 fr. 10 par place occupée. Le ministre des Finances fit observer au maire qu'il n'y avait pas une ombre d'équité à frapper une place de paradis comme un fauteuil d'orchestre, mais le maire connaissait ses auteurs et déclara au ministre que le timbre de quittance n'échappait guère à ce reproche et la taxe passa. Elle a rendu bien au delà de ce qu'on espérait ; on ne comptait

1. *Bulletin officiel de la ville de Dijon*, 1905.

que sur 50.000 francs et elle figure pour 153.755 fr. au compte de 1905.

C'est également à Lyon qu'il y a une taxe sur *les stalles de chevaux*, au taux de 10 francs par stalle d'une certaine superficie : ceci n'était qu'un moyen de déplacer la perception des droits sur les fourrages dont les possesseurs de chevaux payaient déjà la rançon.

On fait appel aussi à *des taxes d'enregistrement*, et cette innovation appelle particulièrement l'attention. Il y a longtemps qu'on a abandonné la vieille explication traditionnelle du « service rendu » pour les droits d'enregistrement. C'est bien un impôt, car un service payé si cher ressemblerait assez à celui qu'Ugolin rendait à ses enfants pour leur conserver un père. Les villes envisageant ainsi les choses n'ont donc eu aucun scrupule à demander des ressources à ce genre d'impôt. Jusqu'à présent ces taxes municipales se sont présentées comme des centimes ou des décimes s'ajoutant à certains droits de mutation.

Dans certaines assemblées, les adversaires communs de la propriété et de l'héritage, qui ont nom « collectivistes », ont vu dans cet impôt local un moyen de porter atteinte à une institution qu'ils jugent aussi funeste pour l'individu que pour la société. C'est ainsi que le projet lyonnais originaire comprenait une taxe municipale de 0,25 à 2,25 0/0,

progressive par conséquent, sur les transmissions d'immeubles à titre gratuit ; des propositions analogues furent faites à Paris en 1898 mais le taux proposé était de un décime et demi sur les droits perçus par l'État sans progression.

Ces projets furent repoussés par le Gouvernement : d'une part on songeait alors très sérieusement à la réforme successorale de 1901 qu'on ne se souciait pas de compliquer de questions locales, et surtout on voyait et on voit encore dans les droits successoraux un privilège spécial à l'État ; laisser les pouvoirs locaux en percevoir à leur tour, n'était-ce pas leur reconnaître un certain droit éminent sur les propriétés de la commune. Enfin des considérations pratiques permirent d'écarter ces taxes sans discuter plus avant la question de principe : si l'on frappe les successions « ouvertes » dans la ville, chacun va se hâter de fixer son domicile de droit dans une commune voisine et c'est au domicile que la jurisprudence s'attache d'ordinaire pour déterminer le « lieu d'ouverture » d'une succession.

Sans abandonner cet ordre d'impôts, la Ville de Paris a jeté les yeux sur les mutations mobilières entre vifs. La question de principe a ici moins d'importance et les droits perçus par l'État sont plus faibles : le Gouvernement céda. Il le fit à propos d'un nouveau projet parisien qui fut approuvé : les ventes mobilières aux enchères publiques sont l'objet d'une

taxe municipale de 1 0/0, les cessions d'offices ministériels et de fonds de commerce sont taxées à 1,250/0, les marchandises neuves attachées à ces fonds ne supportent qu'un droit de 0,320/0. Un projet rémois approuvé en 1903, mais depuis abandonné, avait copié ces dispositions.

A notre connaissance les taxes municipales d'enregistrement n'existent aujourd'hui qu'à Paris et dans les récentes réformes, on ne semble pas y avoir songé de nouveau; du reste leur produit ne peut jamais être bien élevé.

La ville d'Issoudun, qui veut supprimer son octroi, songe à établir trois taxes d'un genre nouveau (1). La première taxe frappe *les domestiques* ou plus exactement les patrons de domestiques: vous avez un homme à votre service, c'est 20 francs; une femme, 15 francs; et si ces employés sont des ouvriers, 10 francs seulement et même s'ils sont employés dans une exploitation agricole ou industrielle, ils ne sont plus taxés du tout. Il faut remonter aux projets de Vauban ou à la loi de la contribution mobilière de 1791 pour retrouver un semblable impôt. Bien des propositions furent faites au Parlement dans ce sens, mais aucune n'aboutit et on ne peut guère considérer comme un précédent le fait que la loi de patentes du 28 avril 1893 tient compte pour établir le droit fixe des

1. *Revue municipale*, 24 février 1906.

grands magasins, du nombre d'employés qu'ils occupent. Il était réservé à la ville d'Issoudun d'instaurer cet impôt chez nous.

Nous avons dit que la loi de 1897 avait été quelquefois appliquée avec partialité ; en voici un par exemple à Issoudun. Les directeurs de *pensionnats* devront acquitter une taxe de 10 francs par élève ; sans doute on ne leur a pas fait l'honneur d'élever leurs écoliers au rang des domestiques qui paient 20 ou 15 francs, et ils ne s'en fâcheront pas. Mais ce qui les ennuiera davantage, c'est de se rendre compte que cette mesure est d'une partialité révoltante ; en effet, en examinant le budget d'Issoudun, on constate que le produit de cet impôt est prévu pour 290 francs. Or les pensionnats d'Issoudun sont bien peu importants pour compter ensemble vingt-neuf élèves, ou il n'y en a qu'un seul et c'est ce qui est plus vraisemblable. Il est donc juste de dire que la taxe contils'agit frappera uniquement le pensionnat X... et est donc dirigée contre lui. Demain une ville voudra atteindre le patron d'une usine unique en son genre et taxera « les usines à gaz, à briques, etc... » D'ailleurs l'initiative de cette mesure ne revient pas aux édiles d'Issoudun ; le projet du maire de Lyon avait déjà assimilé les internats aux débits et les directeurs devaient payer 20 francs par élève, mais l'État avait obtenu une exemption complète pour tous ses établissements ; de sorte que c'eût été une taxe qui frap-

prait uniquement les établissements libres ; elle n'a pas été maintenue.

Enfin à Issoudun il paraît que « plus ça change, plus c'est la même chose », car, après avoir aboli l'octroi, on a demandé une *taxe sur les viandes exposées*, qui est perçue à l'abattoir et varie suivant la qualité de l'animal, le produit de cet octroi d'un nouveau genre doit fournir le tiers du produit du remplacement.

La liste des taxes de remplacement peut être close en fait, en droit elle peut s'allonger indéfiniment au gré des fantaisies municipales. Ainsi au Mans en 1901 un conseiller proposait de taxer les « meubles de luxe encombrants et peu pratiques » (1); à Brest, une série de taxes extravagantes fut discutée en août 1904 : elles portaient notamment sur les armoires à glace, les fusils, les tapis d'escaliers, les ascenseurs, les parfums, les baignoires et les calorifères. Ces propositions n'ont pas eu de suites. Mais, dans chacune des villes de France qui possède un octroi — et il y en a 1500 — ces solutions sont possibles ; tous les jours on en voit éclore de nouvelles et il est impossible de dire où on pourra en arriver.

En dehors de ces bizarreries, il y a lieu de s'arrêter plus attentivement aux réformes opérées

1. *Economiste français*, 10 janvier 1903.

dans quelques grandes villes ; nous en avons trouvé des détails épars dans l'énumération que nous venons de faire et leur étude d'ensemble présente un réel intérêt.

CHAPITRE IV

QUELQUES MONOGRAPHIES

Sans songer à étudier dans chacune des Villes, même importantes, les résultats atteints à la suite de la loi de 1897, ce qui n'aurait qu'un intérêt de compilation, il peut être au contraire fort intéressant de décrire ses effets dans un certain nombre de villes-type qu'il nous faut maintenant désigner en en justifiant le choix.

La ville de Paris ne peut pas être omise dans cette étude. L'importance de ses finances, la place considérable qu'occupe dans ses budgets le produit de l'octroi qui représente 50 0/0 du produit de tous les octrois de France, en même temps que le caractère spécial de la réforme qu'elle a effectuée en 1901 : en voilà assez pour l'imposer à notre attention.

Lyon et Dijon sont les seules grandes villes qui aient jusqu'à présent profité de notre loi pour supprimer leur octroi. Dans la première, la réforme opé-

rée depuis bientôt six ans mérite à tous égards d'être étudiée en détail, aussi bien à cause des idées qui l'ont provoquée que pour en apprécier les effets aujourd'hui nettement perceptibles. Dans l'autre la solution est de fraîche date et compte un an à peine d'application : dans quelle mesure s'est-on inspiré des précédents qu'on avait sous les yeux, a-t-on au contraire indiqué des modes de remplacement nouveaux, y a-t-il enfin dans cette réforme un fait de conséquence nationale et qui soit un indice de suppression générale, c'est ce que la ville de Dijon nous permettra de savoir.

Enfin nous dirons un mot d'une vieille histoire d'une petite ville de Seine-et-Oise, Argenteuil, qui, après avoir aboli son octroi, fut trop heureuse de pouvoir l'année suivante en obtenir le rétablissement.

A. — La ville de Paris.

A tous points de vue l'octroi de Paris a droit à la première place : il était avant la Révolution un des plus anciens et sans contredit le plus important, il fut le premier rétabli par la loi du 25 vendémiaire an VII. Avec le temps son produit s'accrut : la population augmentait, la consommation se développait, le périmètre était étendu ; en outre on relevait les anciens tarifs et on y insérait des droits nouveaux. Bref, il finit par représenter la moitié environ du produit des octrois français et une aussi forte propor-

tion dans le budget de la ville. Aussi c'est vers lui que se sont tournés tous ceux qui se préoccupent de la question, c'est d'après l'octroi de Paris qu'on a ébauché les projets de réforme. Déjà en 1870, aux agriculteurs de France, M. Le Blanc déclarait que tout l'intérêt du problème était concentré sur Paris et que pour le reste de la France l'octroi était peu gênant. C'est pour cela que, dans son rapport au Sénat de 1894, M. Bardoux avait disjoint la question de la capitale pour la régler par une loi spéciale. Cette idée fut abandonnée en 1897 et la même loi s'appliquait à Paris et à toutes les communes de France.

Pour cette année 1897 le produit total de l'octroi de Paris était de 156.433.167 francs sur un budget ordinaire de 302.271.966 fr. 99. Les boissons hygiéniques fournissaient 56.137.493 francs et le vin seul 52.194.049 francs.

Quel allait être l'effet de la loi de 1897? Les tarifs de l'octroi de Paris venaient précisément à expiration dans le cours de 1898 et une disposition spéciale de notre loi prévoyait que, dans cette hypothèse, le dégrèvement devait avoir lieu aussitôt, c'est-à-dire le 1^{er} janvier 1899.

On commença par mettre la réforme au concours.

1. *Bulletin de la Société des agriculteurs de France*, Séance du 29 janvier 1870.

Tous les contribuables doués de quelque imagination fiscale pouvaient faire connaître leurs idées et devaient déposer leurs plans avant le 31 mars 1898: ils n'ont pas été publiés et c'est vraiment regrettable. A l'aide de ces renseignements ou d'après leurs lumières propres, les édiles de Paris mirent en avant trois solutions bien différentes.

La solution radicale, grandiose, consistait à supprimer l'Octroi purement et simplement. Elle émanait du parti socialiste qui, pour retrouver les 156 millions de recettes ainsi abandonnées, proposait des taxes très élevées sur la propriété bâtie, les loyers et les successions; du même coup on déchargeait les pauvres pour frapper les riches. Un des membres de ce parti, M. Veber, qui a toujours été un ennemi ardent de l'Octroi, fut rapporteur de la commission de réforme et en cette qualité il prononça au conseil municipal le 7 juillet 1898 les paroles suivantes : « On a critiqué la taxe sur la propriété bâtie... Si « grâce à un mouvement révolutionnaire ou à une « subite conversion aux théories socialistes nous devenions la majorité, nous demanderions l'expropriation de toutes les propriétés immobilières(1). »

La « majorité » n'étant pas encore au conseil municipal acquise complètement à ces « théories », on chercha autre chose, et une seconde solution, plus

1. *Bulletin municipal officiel de la Ville de Paris.*

modeste mais cependant très importante, fut mise en avant. C'est d'ailleurs celle-là qui a fini par triompher. Elle consistait à supprimer complètement tous les droits sur les boissons hygiéniques et à ce propos, on fit remarquer qu'une réduction de taxe, si elle n'est pas très importante, ne profite qu'aux intermédiaires et nullement au consommateur, ce qui est du reste fort exact. On assurait le remplacement des 56 millions qui disparaissaient ainsi par les taxes mêmes du projet de M. Veber, mais avec des taux bien moindres et qui leur retiraient leur caractère d'hostilité sociale.

Enfin quelques-uns, plus timides, mais plus prudents, visant moins à l'effet qu'au bon ordre des finances, conseillaient l'application pure et simple de la loi ; ce n'était que 35 millions qu'il fallait obtenir et on estimait que les différentes ressources nommément prévues par la loi de 1897 les fourniraient. Le conseil municipal ne s'arrêta pas à ces propositions et, comme on l'a dit plus tard, il manifesta sa volonté « de faire grand ».

Aussi il se fit établir des projets dans les deux premiers sens à la fois par le Directeur des Finances, celui des Contributions directes et par sa commission. Finalement il s'arrêta à la solution intermédiaire et les taxes suivantes proposées au ministre, M. Peytral, furent, après examen sommaire, acceptées par lui et soumises aux Chambres :

Surtaxe de l'alcool.

Taxe sur les cercles.

Suppression du prélèvement fait sur les recettes d'octroi pour le paiement de la cote personnelle.

12 centimes 1/2 additionnels aux droits de mutation par décès.

Taxe sur le revenu net de la propriété bâtie, 2 0/0.

Taxe sur le revenu net de la propriété bâtie, 2,66 0/0 réversibles sur les locataires.

La Chambre jugea ce projet insuffisamment étudié et une loi du 27 décembre 1898 prorogea la date d'application de la réforme jusqu'au 1^{er} janvier 1900. Entre temps le préfet de la Seine par un vote du conseil municipal, avait par arrêté, réduit la taxe sur les vins de 3 fr. 58 à 0 fr. 38 par hectolitre, mais la surtaxe subsistait, de sorte que le droit total passait de 10 fr. 60 à 7 fr. 40 ; par le même acte la taxe sur l'alcool était portée à 109 fr. 20 (1).

Dans le courant de 1899, on s'avisa au conseil municipal que ce serait une véritable folie de sacrifier de gaité de cœur la plus-value de recettes qu'allait sûrement amener l'Exposition et on obtint un nouveau sursis d'un an. En effet, cette plus-value fut de 15 millions environ.

Sur ces entrefaites eurent lieu les élections muni-

1. *Revue municipale*, 15 octobre 1900.

cipales de 1900 qui amenèrent à l'Hôtel de Ville une majorité beaucoup moins avancée. Elle décida néanmoins de « faire grand », supprima tous les droits sur les boissons hygiéniques et établit une série de taxes qui furent approuvées le 31 décembre 1900 par le pouvoir législatif. Le lendemain le nouveau système entra en vigueur.

Au cours de la discussion on avait déclaré formellement qu'il fallait écarter la taxe sur les locaux commerciaux qui serait la ruine du commerce : on fut obligé d'y recourir dès le 21 mars 1901. Une loi du 9 juillet 1902 a autorisé la réduction de 1 franc à 0 fr. 50 0/0 de l'impôt sur les loyers d'habitation et l'établissement d'une taxe de 0 fr. 10 0/0 sur la valeur vénale de toutes les propriétés immobilières. A l'heure actuelle voici l'organisation des taxes de remplacement et le produit qu'on en attend au budget de 1907 (1).

<i>Taxe sur le revenu net de la propriété bâtie</i>	17.350.000 fr.
(2 fr. 50 0/0 d'après les évaluations de 1900.)	

<i>Taxe sur les loyers d'habitations imposables à la contribution mobilière</i>	1.697.000 fr.
(0 fr. 50 0/0 du loyer.)	

1. *Budget de la Ville de Paris* pour l'exercice 1907.

*Taxe sur les loyers commerciaux
et industriels* 1.747.000 fr.

(1 0/0 du loyer réel.)

*Taxe sur la valeur vénale des
propriétés immobilières.* 14.354.000 fr.

(0 fr. 10 0/0 de la valeur constatée
par l'enquête faite par la ville de
Paris.)

*Taxe d'enlèvement des ordures
ménagères* 5.555.000 fr.

(1 fr. 06 0/0 du revenu net des mai-
sons, avec reversibilité de 0 fr. 80 0/0
du montant des loyers au-dessus de
500 francs.)

*Taxes additionnelles aux droits
d'enregistrement :*

1 0/0 sur les mutations mobilières
aux enchères 405.000 fr.

1 fr. 25 0/0 sur les cessions d'offices
ministériels et de fonds de com-
merce ;

0 fr. 32 0/0 sur la valeur des mar-
chandises neuves desdits fonds,
ensemble 1.894.400 fr.

Taxe sur les cercles 625.900 fr.

Taxes sur les chevaux et voitures. 1.395.000 fr.
(égale à celle de l'État).

Un demi centime additionnel aux

<i>quatre contributions directes . . .</i>	368.200 fr.
<i>Taxe et surtaxe de l'alcool, vins</i>	
<i>de liqueur, etc.</i>	»
(165 fr. l'hectolitre) (1).	
<i>Total.</i>	<u>45.391.500 fr.</u>
Produit de l'octroi prévu pour	
1907	<u>110.500.000 fr.</u>
<i>Ensemble</i>	<u>155.891.500 fr.</u>
Produit de l'octroi en 1897. . . .	<u>156.433.167 fr.</u>
<i>Soit en moins en 1907.</i>	<u>541.667 fr.</u>

D'après ces chiffres mêmes, il est facile de constater que les propriétaires d'immeubles paient pour la plus grande part la rançon du dégrèvement : d'une façon globale, ils représentent environ 60 0/0 du produit des nouvelles taxes. Quant à leurs charges individuelles, elles ont augmenté de 6 0 0 au moins du revenu de leurs immeubles : encore ce chiffre est-il très inférieur à la réalité puisqu'on ne tient pas compte des appartements vacants et que, pour tous les petits loyers, la taxe des ordures ménagères est irréversible. Si nous prenons comme exemple le propriétaire d'un immeuble produisant 6.000 francs net, il doit à la Ville outre toutes les charges antérieures, 360 francs de plus ; or la quantité de vin qu'il con-

1. Il est impossible d'évaluer la part pour laquelle la taxe sur l'alcool rentre dans le « remplacement » ; théoriquement elle doit combler la différence soit 10.745.993 francs.

somme peut être évaluée pour son ménage à 6 barriques par an au maximum, il ne payait donc avant 1901 que 143 fr. 10 et ses charges ont augmenté de 250 0/0.

Mais par contre la consommation du vin à Paris a certainement augmenté : le dégrèvement a coïncidé avec des récoltes très abondantes et les débitants ont dû baisser leur prix. Les viticulteurs en ont profité, ceux surtout qui peuvent vendre directement au consommateur sans intermédiaires et aussi les coopératives de consommation. Les Parisiens qui possèdent une cave et qui ont les avances suffisantes pour acheter à un producteur une barrique entière doivent certainement se procurer le vin à moitié prix de ce qu'ils le payaient auparavant. Mais sont-ils la majorité des consommateurs ? il est permis d'en douter.

En ce qui concerne les finances municipales, les lignes suivantes, émanées de l'autorité préfectorale, feront mieux connaître encore que des chiffres les conséquences de la réforme sur les budgets parisiens. A la fin de 1902 le préfet de la Seine faisait l'aveu suivant. « Les travaux considérables auxquels « s'est livré le conseil municipal ainsi que l'adminis-
« tration pour la recherche des taxes de remplace-
« ment me semblent démontrer que *toute nouvelle*
« *investigation à la poursuite de la découverte d'un*
« *impôt nouveau aurait peu de chance d'aboutir.* »
En présentant le budget de 1905 le même adminis-

trateur constatait que l'abaissement du prix du gaz qui venait de se produire diminuerait certainement la consommation du charbon pour les particuliers et que, « sans l'établissement de la taxe municipale foncière, la plus-value constatée à l'octroi sur les matériaux eût été sans aucun doute plus considérable ; puis il ajoutait en manière de conclusion : « Il « me paraîtrait impossible de demander davantage « aux taxes municipales directes et ce n'est pas de « ce côté que le budget de la ville de Paris pourrait « trouver des ressources nouvelles... Or il ne faut « pas se le dissimuler, on ne peut espérer un arrêt « dans la progression des dépenses, conséquence « nécessaire de la complexité toujours croissante de « la vie sociale... Force est donc de faire appel au « domaine industriel de la Ville (1). »

Depuis lors la situation n'a guère changé. Cependant une loi du 6 août 1905 a brusquement effectué pour la seule ville de Paris la suppression des droits d'octroi sur les raisins frais : cela a créé dans le budget un déficit de 1.200.000 francs et le conseil municipal, par la voix du rapporteur général, a protesté contre cette mesure. Mais ce même rapporteur a prononcé depuis dans la discussion du budget de 1907 des paroles qu'il est bon de reproduire : « Nous « aurons un jour ou l'autre et — au risque d'avoir

1. *Economiste français*, 14 janvier 1905

« l'air d'annoncer une chose fantastique — plus tôt
« qu'on ne l'imagine, nous aurons, dis-je, la suppres-
« sion de l'octroi de Paris... Chaque fois qu'on parle
« de la suppression de l'octroi, on a l'air de croire
« qu'il s'agit d'une réforme lointaine qui ne saurait
« se réaliser ; quant à moi, je la considère comme
« beaucoup moins lointaine. » Il ajoutait enfin :
« L'octroi est de moins en moins toléré et je sais
« que le Gouvernement est disposé à faire tout le
« possible et peut être tout le nécessaire pour nous y
« aider (1). »

Mais M. André Lefèvre qui a donné au conseil et aux Parisiens cette lueur d'espoir, n'a pas dit comment cette suppression serait réalisée, ni quelles étaient à cet égard les intentions précises du Gouvernement et il n'est pas à notre connaissance que celles-ci aient été depuis produites.

B. — La suppression de l'octroi de Lyon.

Le 1^{er} juillet 1901 la ville de Lyon a vu tomber ses barrières d'octroi à l'exception cependant des bureaux qui ont été maintenus pour la perception et la surveillance du droit sur l'alcool. A l'inverse des

1. *Bulletin municipal officiel de la ville de Paris*. Séance du 24 décembre 1906, p. 4649.

peuples heureux, cette réforme a toute une histoire et nous allons essayer de la raconter.

Depuis bien longtemps les municipalités lyonnaises s'étaient inquiétées de ce problème et dès 1880, le maire, M. Gailleton, avait mis la question à l'étude. En 1895 le Gouvernement avait invité chaudement la ville de Lyon à opérer la suppression de son Octroi. C'était le moment où l'on préparait la loi de 1897 et un fait accompli aurait eu sur sa rédaction des effets importants. M. Berthélemy, alors adjoint au maire de Lyon, a exposé à ce moment-là ses vues personnelles à ce sujet et il parvint à les faire partager aux édiles lyonnais (1). S'inspirant à cet égard de la réforme belge, il posait en principe que c'était là une réforme d'intérêt national et se plaignait vivement de la non-participation de l'État. Puis il abordait la question du remplacement, la plus délicate, de façon pittoresque : « Sans doute l'impôt direct c'est le seau d'eau sur la tête, tandis que l'impôt indirect c'est le brouillard ; mais l'octroi est le seul impôt indirect possible pour les communes et nous n'en voulons pas. » Il indiquait ensuite les taxes de remplacement proposées : un impôt sur les débits, sur les chevaux, une taxe de 4 fr. 50 0/0 sur le revenu net de la propriété bâtie qui « profite surtout des dépenses de voirie et d'embellissement », un impôt

1. *Revue politique et parlementaire*, mai-juin 1895.

de 3, 50 0/0 sur les loyers, une taxe sur les successions, un droit élevé sur l'alcool perçu par l'État qui paierait à la ville un forfait. Les choses en restèrent là et ces idées ne passèrent pas dans le domaine des faits.

Quand vint la loi de 1897, on la salua pourtant sans enthousiasme à Lyon. L'octroi représentait pour cette année un produit de 44.140.973 francs dont il fallait retirer 894.000 francs de frais de perception ; le dégrèvement total des vins ferait perdre 4.388.693 francs.

C'est à ce parti qu'on s'arrêta et à cet effet le conseil municipal proposa le 28 juin 1898 un certain nombre de taxes directes, comprenant un impôt de 4 0/0 sur le revenu net de la propriété bâtie et une taxe de 5 0/0 sur les loyers.

Mais, comme à Paris, les élections municipales de 1900 changèrent la situation : seulement tandis que les nouveaux élus parisiens étaient plutôt modérés, ce fut le parti socialiste qui triompha à Lyon. Le maire nommé alors, M. Augagneur, avait toujours été un adversaire de l'Octroi et dès la fin de 1900, au mois de décembre, il soumit à l'assemblée municipale un projet dont les trois traits principaux étaient : la suppression des barrières, le maintien d'une très forte taxe sur l'alcool, l'établissement de taxes directes sur la propriété et les loyers à taux progressif. Le 20 décembre 1900 ce projet fut approuvé par le

conseil. Mais il était trop tard pour aboutir avant la fin de l'année et une loi du 29 décembre 1900 accorda un sursis de six mois.

Le maire entra aussitôt en négociations avec le ministre M. Caillaux et avec la Direction générale des Contributions indirectes. En février 1901 le Ministre fit connaître ses observations : les taxes étaient adoptées sauf celle qui portait sur les successions, tous les tarifs directement progressifs étaient écartés ; quant à l'administration des impôts, les contributions directes étaient chargées de percevoir, aux frais de la Ville, tous ceux qui avaient un rapport avec des impôts d'État. Les taxes qui nécessitaient une assiette spéciale étaient attribués à des agents municipaux. Enfin pour le droit sur l'alcool le ministre offrait ses agents moyennant 5 0/0 du produit brut, sinon les agents de la Ville devront se charger du recouvrement du droit d'entrée gratuitement (ce qui est une obligation légale d'ailleurs de l'ordonnance de 1814).

Ces observations furent acceptées le 5 mars 1901 au conseil municipal. Mais, au moment de discuter le projet de loi à la Chambre, on s'avisa qu'il fallait l'avis de la commission départementale du Rhône, le projet comportant suppression de droits ; d'urgence on réunit cette assemblée et son avis fut transmis à la Chambre par télégramme.

La loi du 28 juin 1901 a organisé le nouveau ré-

gime financier de Lyon et celui-ci n'a subi depuis de modifications qu'en ce qui concerne la taxe sur les loyers ramenée en 1904 de 9 à 6 0/0. Voici l'énumération des taxes et leur produit pour la dernière année connue (1).

Taxe sur le revenu net de la propriété bâtie. 3.027.699 fr. 04
(4 0/0 d'après les évaluations de 1900.)

Taxe sur la valeur vénale de la propriété non bâtie. 86.102 fr. 23
(0,25 0/0 de la valeur constatée par l'enquête faite par la ville de Lyon.)

Taxe sur les constructions neuves 546.494 fr. 20
(Au mètre carré, suivant la nature des matériaux employés de 0 fr. 40 à 20 francs le m. q.)

Taxe d'entretien des constructions neuves. 606.208 fr. 26
(D'après la nature des matériaux employés 0 fr. 08 à 0 fr. 11 le m. q.)

1. Compte municipal de l'exercice 1905, reproduit par la *Revue municipale*, juillet 1906.

<i>Taxe d'habitation</i>	1.910.202 fr.
6 0/0 du loyer réel avec exemp- tion au-dessous de 150 francs et déduction de cette somme jus- qu'à 800 francs.)	
<i>Taxe sur les loyers commer- ciaux et industriels.</i>	377.370 fr. 47
(1 fr. 30 0/0 du loyer réel.)	
<i>Taxe sur les débits.</i>	1.195.574 fr. 01
(Droit fixe de 100 à 400 francs, droit proportionnel progressif d'après le loyer commercial.)	
<i>Taxe sur les cercles.</i>	34.691 fr. 13
<i>Taxe sur les chevaux et les auto- mobiles</i>	547.105 fr. 40
(90 francs par tête, pour les che- vaux de troupe 50 francs. Auto- mobiles: droit fixe de 75 francs, 5 francs par H. P.)	
<i>Taxe sur les stalles chez les loueurs et logeurs</i> (10 francs par stalle)	9.810 fr.
<i>Taxe sur les places de théâtre</i> (0 fr. 10 par place occupée). . .	153.755 fr.
<i>Taxe et surtaxe sur l'alcool et assimilés</i> (100 fr. l'hectolitre). .	1.512.246 fr. 38
<i>Total.</i>	10.004.258 fr. 15
Produit « net » en 1897. . .	10.256.973 fr.
<i>Soit en moins en 1905.</i> . .	252.714 fr. 85

Il semble donc que l'équilibre entre les anciennes recettes et le produit des nouvelles taxes a été obtenu. Mais il nous reste à voir les conséquences qu'elles ont eues aussi bien sur les contribuables lyonnais que sur l'ensemble des finances municipales (1).

Pas plus qu'ailleurs on n'a pu arriver à Lyon à résoudre le problème humoristiquement posé : faire rendre plus à l'impôt en demandant moins au contribuable. Mais on a demandé plus à certains et moins à d'autres et ces deux catégories de privilégiés sont intéressantes à étudier.

Ceux qui ont eu à payer davantage sont les propriétaires d'immeubles et certains locataires. Avant 1901 on évaluait à 10 0/0 du revenu net la charge des immeubles lyonnais ; après cette date le taux est porté aux chiffres suivants :

12.15 0/0 d'après le ministre.

16.48 0/0 d'après la Chambre immobilière.

18.78 0/0 d'après M. Fleury-Ravarin.

26.25 0/0 d'après M. Leroy-Beaulieu.

La surcharge a donc été au moins de 8 à 10 0/0 et il en est résulté une crise immobilière.

Elle s'est traduite d'abord par une dépréciation de la propriété : la proportion des ventes immobilières

1. Nous empruntons en grande partie les renseignements qui suivent à un livre paru à l'automne 1904 et qui a peu vieilli depuis sa publication : *Essai sur la suppression de l'octroi de Lyon*, par M. ANDRÉ GEORGE.

a diminué de 30 0/0 et la vente des terrains à bâtir appartenant aux hospices, qui à Lyon en possèdent beaucoup, s'est ralentie dans une proportion de 50 à 60 0/0. Dans ces conditions, les placements immobiliers ne devaient pas être très recherchés ; aussi le nombre des autorisations de bâtir demandées est-il beaucoup plus faible : il s'en est suivi une véritable crise de la main-d'œuvre qui a réduit au chômage 15.000 travailleurs sur 30.000. Il semble qu'aujourd'hui cette dernière crise ait diminué, car, de 1903 à 1905, la taxe sur les constructions neuves a passé de 300 à 400, puis à 546.000 francs en 1905. Les capitalistes lyonnais ont donc repris courage ces dernières années.

Qu'importe aux propriétaires, dit-on, ils ont toujours un bouc émissaire dans leurs locataires. C'est ce que laissait entendre M. Augagneur, qui a prétendu que « les propriétaires n'avaient pas souffert du tout des nouvelles taxes. » Serait-ce exact, il y aurait néanmoins quelque imprudence à avouer ainsi qu'une réforme qu'on a voulu diriger contre le capital immobilier, a manqué son but. Mais le maire de Lyon a dû se tromper. D'abord les propriétaires étaient souvent liés par des baux assez longs qu'ils ont dû subir pendant deux ou trois ans.

En outre et surtout, il ne faut pas perdre de vue que les locataires paient une taxe autrefois de 9, aujourd'hui de 6 0/0 de leur loyer, et les conséquences

en sont multiples. Les gros loyers ont été de ce fait plus rares, souvent aussi le contribuable s'installe dans une commune voisine, même ayant un octroi, fournissant par là un très piquant critérium des avantages de la réforme (1). En même temps les demandes en remise de la personnelle-mobilière ont augmenté de 70 0/0 après la réforme (2) et, pour profiter de la déduction de 150 francs, on a eu recours à des stratagèmes : plusieurs personnes de la même famille louent ensemble, mais avec des baux distincts, un seul appartement ramenant ainsi à rien la perception du fisc municipal. Enfin l'abaissement de la taxe de 9 à 6 0/0 prouve bien que le taux premier était excessif.

Dans ces conditions, les propriétaires ont-ils pu faire retomber leurs charges nouvelles sur les locataires ? Pas dans une bien large mesure évidemment.

Ceux qui ont à payer moins, c'étaient ou ce devaient être les consommateurs. En tant que tels, gagnent-ils réellement au change ? Nous nous hâtons de répondre oui, à beaucoup de points de vue.

Le prix du vin d'abord a considérablement baissé ;

1. Le fait est tellement certain que l'on songe très sérieusement au conseil municipal à demander l'annexion de la grande commune limitrophe de Villembane de façon à y étendre le régime de 1901.

2. *Bulletin de statistique et de législation comparée*, mars 1903.

évidemment le phénomène est général, mais l'abolition de l'octroi y a été pour beaucoup. Sans doute les débitants, très lourdement frappés, ont dû retenir une grosse part du dégrèvement, mais une part moindre qu'il ne semble au premier abord, à cause d'une situation toute particulière à Lyon. De petits marchands de vin, dits « porte-pots », livrent à domicile du vin vendu au détail ; grâce aux conditions spéciales dans lesquelles ils exercent leur commerce et à une protection voulue, ils ont été préservés de toute taxe. Quant aux autres débits, beaucoup ont dû fermer et un arrêté municipal, en interdisant l'ouverture de nouveaux établissements dans le périmètre de certains édifices publics, a conféré aux anciens un quasi-monopole de fait.

Par contre le prix de la viande est resté le même, malgré un dégrèvement de 0 fr. 10 par kilo. Cela tient à certaines habiletés des bouchers qui, au moyen de quelques os ajoutés ou de quelques grammes escamotés, sont et seront toujours les maîtres de la situation.

Comment aussi tous les petits acheteurs, qui sont la majorité, peuvent-ils profiter d'un rabais de 3 à 4 centimes par livre. Enfin on a relevé les droits d'abatage, ce qui équivaut au rétablissement de l'Octroi sous une autre forme, dès que le tarif excède le service rendu par l'abattoir.

Cependant d'autres comestibles très employés

ont réellement baissé au lendemain de la réforme : la charcuterie, si en usage dans les ménages ouvriers ; les conserves, la marée, surtout les poissons à bas prix. Ce sont là des résultats heureux et qui paraissent acquis. Mais les combustibles se sont vendus aussi cher qu'auparavant et n'ont été diminués que longtemps après, à cause des grèves et de la crise métallurgique.

D'après les calculs de M. Augagneur, à qui il convient de laisser toute la responsabilité de ces chiffres, les Lyonnais ont gagné en moyenne 8 fr. 50 sur le vin et 5 francs sur la viande ce qui ferait 40 francs par ménage de trois personnes.

Reste à envisager l'enseignement que fournit la réforme lyonnaise au point de vue fiscal et budgétaire.

Les diverses taxes établies en 1901 se comportent bien. Celles qui pèsent sur la propriété bâtie ne pourraient donner de mécomptes que si l'enquête de 1910 venait à lui attribuer un revenu moindre ; cela est peu à prévoir cependant, car les constructions neuves augmentent rapidement et c'est par bonds de 100.000 francs que s'accroît le produit de la taxe qui les frappe. Néanmoins il faut s'attendre à cette époque à une sérieuse et légitime résistance des propriétaires ; ils songeront que c'est l'unique occasion pour eux de faire réviser les impôts qui les ont frappés ; ils mettront en avant la dépréciation de la propriété foncière à Lyon et ne manque-

ront pas de demander qu'on déduise du revenu de leurs immeubles le montant des nouvelles charges municipales. Il faudra bien tenir compte de leurs réclamations très fondées et le mieux qu'on puisse espérer pour les finances de la Ville est que l'évaluation du revenu net global ne fléchisse pas. Les taxes sur les loyers et les débits se maintiennent stationnaires et leur assiette peut être considérée comme acquise.

Un impôt très intéressant et dont M. Gourju a fait un éloge mérité au Sénat en 1906 (1) est la taxe sur les places de théâtre : moyennant 0 fr. 10 par place, on obtient annuellement un produit de 150.000 francs ; c'est le pendant du timbre de quittance dont les recettes font l'admiration des financiers. Pourquoi la ville de Paris ne suivrait-elle pas cet exemple ; une taxe de 10 0/0 sur chaque entrée dans les champs de course fournirait des recettes importantes et ne susciterait que des applaudissements.

L'alcool a donné lieu à des fluctuations de recettes ; celles-ci ont passé de 1.300.000 à 1.600.000 francs et aujourd'hui ne sont que de 1.500.000 francs. Les frais de perception de cette taxe sont de 8 0/0, car l'État, après avoir offert de la recouvrer moyennant 5 0/0, a passé avec la Ville un traité lui accordant un for-

1. *Officiel*. Débats parl. Sénat. Séance du 23 mars 1906.

fait de 125.000 francs. La ville vient de s'engager à répartir entre les employés des contributions indirectes un dixième de la plus-value constatée au-dessus de 1.500.000 francs (1).

Dans leur ensemble le produit des diverses taxes est inférieur au produit brut de l'octroi ; c'est grâce à l'économie réalisée sur les frais de perception, à des plus-values assez importantes et enfin à d'autres ressources budgétaires que l'équilibre a été obtenu dans les finances.

Mais le défaut capital des nouvelles taxes est d'avoir supprimé les plus-values constantes et nécessaires que fournissait l'octroi, et le maire de Lyon l'a reconnu lui-même en disant : « Les contributions directes ne permettront jamais des variations de recettes comme celles que donnent les contributions indirectes. » Dans sa pensée variations signifiait augmentations.

De plus voilà un régime d'impôts qui, bon ou mauvais, est en quelque sorte établi à perpétuité à Lyon : si l'État peut changer d'un seul coup le régime financier du pays, une ville comme Lyon ne pourra pas y parvenir aussi aisément, il faudrait à chaque modification une loi et le Gouvernement ne s'y prêtera peut-être pas avec complaisance.

Enfin désormais tout emprunt nouveau ne pourra

1. *Revue municipale*, 28 février 1907.

être gagé que sur des centimes ou sur un relèvement de taux des taxes directes : tous moyens qui aboutissent à frapper la propriété ; car il ne faut pas songer de longtemps à établir des régies municipales largement productives.

En somme le bilan de la réforme lyonnaise se résume dans une surcharge très élevée de la propriété, dans des avantages relatifs et au résumé modestes procurés à la masse de petits consommateurs, et, pour les finances, dans une situation embarrassée et nécessairement stationnaire. C'est ce qu'a constaté le maire de Marseille qui, après avoir été étudier sur place le nouveau régime, a déclaré que « des raisons politiques seules empêchaient d'y renoncer (1) ».

C. — La réforme à Dijon.

L'exemple de Lyon n'a donc pas fait beaucoup d'adeptes, même dans les villes administrées par des municipalités socialistes, comme Saint-Étienne, Reims, Brest, Bourges, Toulouse. Cependant le 31 mars 1906 la ville de Dijon a réalisé la suppression de l'octroi et cette réforme, la dernière en date qui mérite d'être signalée vaut, quoique calquée sur celle de Lyon, qu'on s'y arrête un instant.

1. *Officiel*. Débats parlementaires. Sénat. Séance du 23 mars 1906.

Elle a été réalisée au nom de « la logique socialiste » et, fait très curieux, contre la volonté très nettement exprimée à plusieurs reprises par les électeurs. Déjà en 1896 un referendum sur cette question, provoqué par la démission de six conseillers, avait repoussé la suppression par 16.000 voix contre 2000. Les élus actuels n'avaient fait, en 1904, dans leur profession de foi, que des allusions très vagues à cette réforme. Enfin, en mai 1906, au lendemain de sa mise en vigueur, les électeurs dijonnais nommèrent un député protestataire.

Le geste fut très nettement saisi par le conseil municipal et un de ses membres proposa l'ordre du jour suivant qui fut d'ailleurs repoussé.

Le conseil municipal de Dijon : « Considérant que l'élection du nouveau député de la 1^{re} circonscription de Dijon est la condamnation... de la suppression inopportune des octrois.

« Décide de s'incliner devant la volonté nettement exprimée du suffrage universel et de remettre en bloc sa démission à M. le Préfet de la Côte-d'Or (1). »

La réforme a été accomplie à Dijon en deux « étapes » : dès 1898 les droits sur les vins et sur les combustibles furent supprimés. Un projet déposé à la Chambre au début de 1900 et voté par elle, avait

1. *Bulletin municipal officiel de la ville de Dijon*, mai 1906, séance du 20 mai.

approuvé la suppression complète et des taxes directes de remplacement; c'était la deuxième étape. Mais la municipalité ayant changé sur ces entrefaites, le projet fut abandonné. Il a été repris dans ses grandes lignes par le conseil municipal socialiste élu en 1904, et qui, s'il voulait réaliser la suppression, devait pourvoir à un déficit de 983.764 fr. 43 sur un budget ordinaire de 1.944.000 francs en 1905.

C'est au moyen des taxes suivantes que ces recettes ont été obtenues (1).

<i>Taxe et surtaxe de l'alcool . . .</i>	234.000 fr.
(90 fr. l'hectolitre.)	
<i>Taxes sur les chevaux et voitures .</i>	125.500 fr,
(100 fr. par tête, 39 fr. pour les chevaux de troupe, tarif de l'État pour les voitures.)	
<i>Taxe sur les chiens</i>	14.000 fr.
<i>Taxe sur les propriétés bâties et non bâties</i>	340.500 fr.
(4 0/0 du revenu net ou du revenu cadastral.)	
<i>Taxe sur les loyers commerciaux et industriels</i>	37.000 fr.
(1 0/0 du loyer réel.)	

1. Loi du 29 mars 1906.

<i>Taxe d'habitation.</i>	205.000 fr.
(4 0/0 du loyer réel sans déduction ni exemption.)	
<i>Taxe sur les pianos et instruments à clavier</i>	18.000 fr.
(10 fr. par instrument.)	
<i>Relèvement du droit proportionnel des licences municipales</i>	6.000 fr.
(Porté de 5 à 10 0/0.)	
	980.000 fr.

D. — L'histoire d'Argenteuil.

La commune d'Argenteuil possédait depuis 1855 un octroi, dans un élan d'enthousiasme, elle supprima le 1^{er} janvier 1900. Sans chercher bien loin des moyens de remplacement elle vota 106 centimes additionnels au principal des quatre contributions (1). Cette mesure se traduisit par des plaintes universelles et par une augmentation des cotes de 4 0/0 du chiffre du loyer. En même temps on constatait que le prix des marchandises n'avait pas baissé et que la population d'Argenteuil émigrail dans les communes voisines malgré leur octroi, désertant ainsi la terre promise où on avait voulu l'installer.

1. *Revue municipale*, 13 octobre 1900.

Le Conseil municipal n'hésita pas plus longtemps et dès l'année suivante décida de rétablir purement et simplement l'octroi. Cette délibération a été prise dans le but d'assurer « une meilleure administration des finances » et elle constate en outre :

1° Le poids exorbitant des centimes qui éloignerait d'Argenteuil tous ses habitants ;

2° Que les ouvriers n'ont en aucune façon bénéficié des suppressions de droits et ont au contraire certainement souffert des surcharges de contributions ou de la hausse des loyers. Le conseil conclut en déclarant que la réforme doit être nationale, sinon les communes qui viennent à supprimer l'octroi agissent à leur détriment et au profit exclusif de leurs voisins qui le maintiennent, car on préfère l'octroi à des impôts directs.

En conséquence l'octroi est rétabli, les droits sur les boissons hygiéniques restent supprimés et le nombre des centimes est ramené à 20. Après avoir soulevé beaucoup de difficultés, le conseil d'État donna un avis favorable à ce rétablissement.

DEUXIÈME PARTIE

LES RÉFORMES DES OCTROIS A L'ÉTRANGER

La plupart des nations européennes, à part l'Angleterre et les pays du Nord, ont connu l'Octroi. Par des moyens divers les unes ont fait disparaître cette institution, d'autres en la conservant ont essayé ou essaient de l'améliorer. Ainsi la Belgique s'en est affranchie depuis 1860 et la Hollande s'est inspiré de sa législation peu après; l'Italie a pris en 1902 de sérieuses mesures dans le sens de la réduction; enfin une loi allemande récente prescrit aux villes d'Alsace-Lorraine qui ont conservé leurs octrois depuis l'annexion, de remplacer ces recettes dans leurs budgets par d'autres taxes.

Toutes ces réformes se rattachent à l'une ou à l'autre des deux solutions possibles: faire concourir l'État au remplacement ou en abandonner l'initiative et la charge uniquement aux localités.

Section I

LA PARTICIPATION DE L'ÉTAT

§ 1. — La Belgique.

C'est ce petit pays qui a le premier mis en avant l'idée du concours de l'État nous allons voir dans quelles conditions.

Quoique très commerçantes, les anciennes cités flamandes n'avaient pas hésité à établir des barrières autour d'elles. Vers 1850 la situation des octrois belges attira l'attention des publicistes, en 1852 on propose des réformes et vers 1858 on commence à agiter sérieusement la question de leur suppression (1). A cette date, 78 communes possédaient des octrois et en retiraient 12 millions, sur lesquels il fallait prélever 1.500.000 francs de frais de perception : ces chiffres — toutes choses égales d'ailleurs — sont bien plus faibles que ceux des octrois français. Les droits frappaient le vin, la bière, l'alcool et surtout les comestibles. On mit en avant tous les arguments classiques contre l'octroi ; mais on invoqua plus spécialement les intérêts agricoles et on en tira cette double conséquence : que les communes rurales

1. *Revue municipale*, 21 février 1903, et Rapport BARDOUX.

devaient à la fois contribuer à la réforme et en profiter effectivement. Ainsi on arriva très vite à admettre que l'État lui-même devait, à l'aide des ressources du budget, racheter en quelque sorte les privilèges municipaux. Mais de quelle manière allait-il faire face aux obligations nouvelles qu'on lui imposait ?

On décida la constitution d'un « fonds communal », inscrit au budget extraordinaire et alimenté par des prélèvements sur certains produits : recettes postales, droits de douane ou d'accise sur le café, le vin, la bière et l'alcool ; le pourcentage de ces prélèvements était établi de façon ferme sans aucune limitation de produit. Toutes ces ressources devaient fournir 15 millions environ, soit 5 millions de plus que les taxes d'octroi qu'on obligeait les communes à abolir.

Restait à faire la répartition du fonds qu'on venait de créer.

Et d'abord qui y participerait ? Il semblait qu'on eut dû l'attribuer uniquement aux villes dont on supprimait l'octroi, et dans la mesure des revenus qu'elles perdaient ; il n'en fut rien, et, sur la demande des communes rurales que l'on forçait à contribuer à la réforme, il fut décidé que le fonds serait réparti entre toutes les communes du royaume.

Ceci admis, quelles allaient être les bases de la répartition ? La question était très difficile à résoudre.

dre avec équité ; en 1860 on se contenta d'une indication empirique, le fonds communal fut distribué au prorata du principal totalisé des trois contributions directes de la commune.

Pour combler le déficit qu'auraient occasionné les divers prélèvements, on éleva le taux des droits de douane et d'accise.

Ce système n'était pas définitif, mais dura une trentaine d'années sans retouches. S'il présentait des côtés originaux et tout à fait nouveaux, il avait des inconvénients sérieux qu'on proclama de bonne heure et auquel il a fallu plus tard remédier.

D'abord, s'il permet de supprimer les barrières, c'est en augmentant et, cela à perpétuité, des taxes fort analogues aux droits abolis. Mais il y avait des objections plus précises encore. Par l'effet de cette législation, l'État se trouve lié d'une façon permanente vis-à-vis des communes, de sorte que l'on a pu dire avec vérité que, si l'octroi a disparu dans les textes, en réalité on l'a reconstitué dans toutes les communes avec un client unique, qui est l'État. Il en est résulté d'autre part pour les communes rurales l'octroi (c'est le terme rigoureusement exact) d'une sorte de dotation perpétuelle : cela s'explique par le fait que les communes rurales avaient la majorité dans les Chambres. Enfin le système n'est pas satisfaisant dans ses dernières conséquences ; car, s'il y a une proportion entre la richesse d'une Ville et le princi-

pal de ses contributions, il n'y en a aucune entre ce principal et les recettes de l'octroi. Cela est si vrai que, dans toutes les villes importantes, les budgets se sont soldés par un déficit ; à Bruxelles, on a dû organiser un impôt local sur le revenu des propriétés bâties et une série de taxes sur les agents de change, les débitants de vin et de tabac ; à Verviers on a créé un impôt sur le revenu à taux légèrement progressif.

Mais depuis 1860 bien d'autres mesures ont été prises au sujet du fonds communal (1). Pour augmenter leur part dans la répartition, de véritables compétitions s'étaient élevées entre les communes : c'était à celle qui accroîtrait davantage, par des travaux de voirie, d'assainissement, d'embellissement, la valeur de ses immeubles sur laquelle se calculait le principal des contributions, base de la répartition. La loi de 1860 avait donc cet effet fâcheux d'inciter les villes à la dépense dans la proportion même où le fonds communal s'augmentait. Or, non seulement à cause des élévations successives des tarifs, mais avec le développement économique et la prospérité croissante du pays, le montant de ce fonds atteignait

1. En 1889 a été créé le fond « spécial » des communes qui comprend les droits de licence sur les débits et les droits de douane sur la viande et le bétail. Il est réparti comme le « fonds communal », mais fonctionne de façon indépendante. (Loi belge du 29 septembre 1906.)

chaque année un chiffre plus considérable, il passait de 15 millions en 1860 à 26 millions en 1885 ; en 1898 il s'élevait à 33 millions ; enfin il a atteint en 1906 43 millions et figure au budget de 1907 pour une somme évaluée à 43.699.670 francs (1).

Mais les représentants des communes rurales veillaient ; et, trouvant que la part des villes s'accroissait dans une trop forte proportion, ils firent voter en 1896 une loi qui, tout en respectant le statu quo, décidait qu'à l'avenir tout excédent du fonds communal au delà du produit de 1895 serait réparti, non plus d'après le principal, mais d'après la population de la commune. On a calculé que cette réforme retirait actuellement à Anvers 780.000 francs et à Bruxelles 470.000 (2).

Après les communes, c'est l'État qui s'est inquiété pour lui-même des conséquences de cette législation de munificences. Une loi du 29 septembre 1906 a enfin fixé une limite au montant toujours croissant du fonds communal. Par cette mesure, l'État garantit et consolide au profit de chaque commune un versement annuel égal à celui de 1905, mais qui ne pourra jamais lui être supérieur ; toutefois il devra être majoré de 0 fr. 10 par habitant toutes les fois que la population aura augmenté de 10 0/0. Le surplus

1. *Bulletin de statistique*, janvier 1907.

2. *Revue municipale*, 14 février 1904.

du fonds communal appartiendra définitivement à l'État (1).

Un arrêté royal du 22 octobre 1906 a condensé et résumé la législation actuellement en vigueur : il énumère quels impôts et quelle quotité de ceux-ci constituent le fonds communal ; il fixe pour certaines de ces recettes, soit un minimum qui devra toujours revenir à l'État par préemption, soit un maximum de leur produit au delà duquel le fonds communal ne recevra plus rien. Enfin il ordonne la constitution d'un fonds de réserve auquel on fera appel lorsque le versement garanti aux communes ne pourra être fait à l'aide des ressources annuelles du fonds communal.

Il est facile de se rendre compte que la loi belge de 1860 avait dévié de son but et nous constatons les efforts que l'on fait actuellement pour l'y ramener. Quant aux résultats locaux de la réforme de 1860, certaines Villes ont nettement perdu à la disparition de leur octroi : pour en donner un exemple on estime que Bruxelles inscrite par 4.122.000 francs en 1901 au fonds communal et dont le budget pour la même année est de 34.000.000, toucherait 7 à 8 millions du produit de son octroi (2).

1. Loi du 29 septembre 1906 publiée dans le *Bulletin de statistique*, novembre 1906.

2. *Revue municipale*, 7 mars 1903.

L'association financière entre l'Etat et les communes, telle qu'elle existe en Belgique, peut présenter des dangers réciproques. Elle peut être, suivant les circonstances, un moyen de gouvernement ou d'intimidation. La commune peut y perdre de son indépendance, car elle n'est ni plus ni moins qu'une institution subventionnée, sa part du fonds communal n'ayant aucune affectation précise et obligatoire ; quant à l'État rendu ainsi débiteur il peut voir ses initiatives gênées par la surveillance de ses créanciers. Si la loyauté des mœurs politiques de nos voisins réduit ces périls à leur minimum, il n'en serait peut-être pas de même ailleurs. Il faut enfin remarquer qu'un pareil engagement de l'État est grave par ses conséquences budgétaires et que, si la Belgique a pu y faire face, elle le doit à la prospérité et à l'excellente gestion de ses finances.

La *Hollande* qui, dans une loi du 7 juillet 1863, s'est inspirée de l'idée belge pour supprimer ses octrois, semble avoir prévu bien à l'avance les inconvénients de ce système. Tout en posant aussi en principe la participation de l'État, elle a écarté et les difficultés de répartition et l'association financière que nous venons de décrire : pour cela elle a fait simplement remise à toutes les communes des quatre cinquièmes du principal foncier.

Néanmoins ces ressources ont été insuffisantes dans les grandes villes et, c'est ainsi qu'Amsterdam

a dû élever, dès 1874, le taux de son impôt municipal sur le revenu, qui lui fournit à l'heure actuelle le tiers de son budget.

B. — *L'Italie.*

Chacun sait que la situation financière de l'Italie est assez précaire. Et elle semble devoir le rester longtemps, malgré les très grands progrès réalisés depuis quelques années dans son développement économique et dans la gestion de ses finances. Le mal tient surtout à la paresse native et presque invincible de ses habitants et au peu de fertilité d'une grande partie de son sol. Si les provinces septentrionales sont d'une richesse légendaire que les découvertes modernes, telles que l'emploi de la houille blanche et ses multiples applications, ont encore accrue, celles du centre et du sud de la péninsule ne possèdent que des terres ingrates et la pauvreté y est endémique. Les traces de cette situation se retrouvent dans toute la législation italienne et les projets de réforme, tout en essayant de l'améliorer, sont obligés d'en tenir compte comme d'une triste, mais trop certaine évidence.

Les octrois présentent nettement ces mêmes caractères. Leur nombre, l'importance de leur produit

1. *Revue municipale*, 28 février 1903.

et l'analyse de leurs tarifs, montrent clairement que l'institution est loin de fonctionner chez nos voisins dans des conditions aussi satisfaisantes que dans notre pays.

Les objets essentiels de consommation sont presque les seuls et les plus lourdement taxés ; il n'y a pas trois ans le pain et les pâtes, si employées en Italie, figuraient encore dans les tarifs. Pour rétablir l'équilibre entre les riches Villes du Nord et les communes pauvres du Sud, l'État opère un prélèvement des deux cinquièmes sur le produit de tous les octrois dont il fait deux parts : l'une constitue une sorte de « bourse commune » qu'il administre et dont il répartit le montant entre toutes les villes du royaume ; l'autre part revient définitivement au Trésor.

Les octrois sont très nombreux et il en existe dans la plupart des petites communes. Celles-ci, trouvant leurs frais d'administration hors de proportion avec les recettes, ont eu l'idée de se grouper en syndicats pour la perception : outre l'économie de frais généraux, ce système leur permet d'unifier leurs règlements en ce qui concerne l'application des tarifs. Il est entré en vigueur le 1^{er} janvier 1905 à Vicence et dans les communes avoisinantes (1) : on s'est nettement arrêté à la régie directe contre la ferme et contre l'administration par l'État.

1. *Revue municipale*, 1^{er} mai 1904.

Un mouvement assez important s'était manifesté il y a quelques années contre les octrois à la suite de la campagne contre les droits sur la « mouture » et une loi est intervenue le 29 janvier 1902 à ce sujet (1).

Elle décidait que les droits sur les blés, pains, pâtes et farines devaient être supprimés le 1^{er} janvier 1903 dans les villes ouvertes ; dans les villes « fermées » (2), la suppression se ferait de façon progressive et devait être réalisée le 30 juin 1904. Ces droits ont donc complètement disparu aujourd'hui.

Le remplacement a été assuré à la fois par le concours de l'État et par celui des localités intéressés. La subvention de l'État est de 7 ou 8 dixièmes du montant des droits supprimés, suivant que la ville est ouverte ou fermée, elle est fournie par les ressources générales du budget ; de plus le Trésor abandonne la taxe qu'il percevait sur les eaux gazeuses et les théâtres. Quant aux communes elles sont autorisées

1. *Bulletin de statistique et de législation comparée*, mai 1902.

2. Cette distinction est purement administrative ; les villes ouvertes sont celles dont la population est inférieure à 8.000 habitants ; les autres sont réputées « fermées ». Les droits sont perçus dans les communes fermées, lorsque les marchandises franchissent la ligne d'octroi ; dans les communes ouvertes lors de la vente en détail pour les vins, alcools, etc.

à créer des taxes locales : une sorte d'impôt analogue à notre droit fixe de patente, une surtaxe sur l'impôt foncier ; enfin elles peuvent établir à leur profit des centimes additionnels sur les droits d'octroi perçus par elles au profit de l'État et qu'elles paient par abonnement : dans ce cas le montant de l'abonnement n'augmente pas.

La loi pose aussi des principes applicables pour l'avenir, aucun droit ne pourra être établi sur les vins ; d'autre part tout droit d'octroi nouveau ne devra frapper que des objets de luxe et à la condition de dégrever en même temps des objets de première nécessité.

Enfin des commissions sont instituées pour veiller à l'application de ces prescriptions : il y a une commission provinciale qui fixe le montant de la subvention à accorder aux villes et examine les taxes de remplacement proposées ; une commission supérieure de révision et d'appel siège à Rome.

Il est facile de voir qu'il n'y a là qu'une mesure partielle destinée à arrêter un des plus graves abus de l'octroi. Mais c'est un expédient et non une solution.

La participation de l'État dans le remplacement a été nettement prépondérante ; elle peut donner lieu à des difficultés qui seront cependant moindres qu'en Belgique, car on a évité d'avoir un fonds de remplacement à répartir. D'autre part si les villes

ont fait appel aux ressources locales autorisées (1), il convient de remarquer que la loi n'a pas abandonné le choix des taxes à leur libre initiative et que celles-ci ne peuvent être établies que pour combler le déficit causé par la suppression des seuls droits désignés.

Enfin l'octroi n'est nullement condamné. En incitant les communes à établir des droits sur les objets de luxe, on semble avoir voulu donner une satisfaction officielle aux partisans du maintien. Mais on a oublié que des taxes indirectes ne peuvent utilement porter que sur des objets de large consommation, et que leur produit ne sera jamais équilibré par un impôt sur le luxe seul. Aussi beaucoup de droits subsistent sur la viande, les fourrages, les matériaux, le gaz et l'énergie électrique.

1. Une application vient d'être faite à Florence de la loi de 1902. Le conseil municipal a supprimé les droits d'octroi sur certaines denrées de première nécessité : légumes frais et secs, poissons fumés et il a en compensation augmenté les droits sur les eaux minérales en rendant spécialement cet impôt plus lourd sur les eaux en bouteilles d'une capacité non supérieure à un litre. *Revue municipale*, 16-30 avril 1907.

Section II

LE REMPLACEMENT COMMUNAL

L'Alsace-Lorraine.

Alors que les taxes de consommation locales ont disparu depuis fort longtemps dans toute l'Allemagne, les octrois en Alsace et en Lorraine ont été conservés après 1870. Depuis cette époque, leur caractère a même changé et à l'heure actuelle les tarifs atteignent des objets comme la farine et les céréales qui n'ont jamais été frappés en France.

Cette situation singulière ne se justifie pas, comme en Italie, par la tradition ou par la pauvreté du pays ; les finances locales sont assez prospères dans nos anciennes provinces ; il n'y a donc dans cette extension fâcheuse qu'un abus et, il faut le reconnaître, sérieux. C'est pour le faire cesser qu'une loi du 25 décembre 1903 a été votée par le Parlement allemand.

Les taxes locales qui frappent les céréales, les légumes secs, les farines, les animaux sur pied ou les viandes abattues : boucherie, charcuterie, doivent disparaître au plus tard en 1910. C'est une mesure qui a son importance pour les municipalités des deux provinces : on estime à 1.200.000 marks le produit des droits susvisés ; les villes de Metz et de Stras-

bourg y perdront chacune 400.000 marks; or l'Octroi de ces deux villes leur rapporte de 600.000 à 625.000 marks. Aussi les municipalités visées par cette loi se sont-elles réunies en Congrès à Mannheim le 18 septembre 1903 pour demander que la réforme soit ajournée en 1917 (1).

Cette motion n'a pas eu de succès. Mais ce qui est intéressant à retenir, c'est que l'unique mode de remplacement prévu consiste dans des taxes directes locales. Les financiers allemands, pourtant si peu hostiles au système de la subvention, n'ont pas songé à en faire une application à cette occasion. Il y a peut-être à cela des raisons politiques et il se peut que la mesure elle-même n'ait été inspirée que par des considérations du même ordre.

1. *Revue municipale*, avril 1904 et septembre 1905.

TROISIÈME PARTIE

LA QUESTION DES OCTROIS A L'HEURE ACTUELLE

Après la loi de 1897, la position traditionnelle du problème de l'octroi a-t-elle changé ? Il convient de répondre en principe : non. En effet le régime ancien subsiste dans son ensemble : les objets taxés sont les mêmes, les tarifs n'ont pas été modifiés, sauf en ce qui concerne les boissons (vin et alcool) et toutes les règles organiques de l'institution ont été maintenues dans les termes de l'ordonnance fondamentale du 9 décembre 1814. De plus, malgré des suppressions locales importantes en elles-mêmes, mais infiniment rares, la question reste toujours une question d'intérêt général.

Cependant les réformes diverses opérées depuis 1897 ne doivent pas être tenues pour non avenues. Elles contiennent des enseignements immédiats qui éclairent d'un jour un peu nouveau la vieille discus-

sion que chacun connaît par cœur, et à l'aide desquels les solutions des uns et les arguments des autres doivent être un peu modifiés. Dans quel sens? C'est ce que nous essaierons d'indiquer en terminant.

CHAPITRE PREMIER

LES ENSEIGNEMENTS IMMÉDIATS DES RÉFORMES

Le maintien de l'octroi, dans les conditions très larges où nous venons de le constater, est un fait assez certain pour qu'il soit inutile d'y insister. Mais il n'est pas sans intérêt d'en rechercher les causes et d'expliquer par là même l'échec de réformes plus étendues.

Faisons d'abord la place nette en constatant que dans les villes — et elles sont rares — où l'octroi a été supprimé, c'est moins pour des raisons financières ou économiques que pour la satisfaction de certains principes et de certaines théories. En effet à Lyon, et à Dijon, c'est dans le double but de dégrever le travail et de surcharger le capital qu'on a réalisé cette réforme ; on a agi suivant le mot prononcé dans l'assemblée d'une de ces villes, d'après « la logique socialiste ».

Si les octrois ont été attaqués surtout par les éco-

nomistes libéraux, depuis Turgot jusqu'à M. Yves Guyot, c'est de leurs adversaires socialistes qu'ils ont reçu les coups les plus violents. Par la loi de 1897, en effet, on a permis à ce parti, qui n'est pas encore le maître du Parlement, de se faire la main dans les communes où il est arrivé au pouvoir. Déjà par des subventions à diverses œuvres ou à divers groupements s'inspirant de ses doctrines, le socialisme avait pu y affirmer pratiquement ses théories; mais en lui fournissant l'arme de l'impôt et en l'autorisant à s'en servir presque à sa guise, on lui a grandement facilité la besogne.

Qu'on lise les débats des conseils municipaux qui ont opéré la suppression de l'octroi (1), l'on y voit clairement que le but cherché est bien plutôt de frapper le capital que de dégrever le travail et on y perçoit l'écho très net des paroles agressives de M. Verber au Conseil municipal de Paris en 1898.

Ces quelques réformes, que la prudente perspective du contrôle supérieur a maintenues dans des limites cependant hardies, nous ont donné un avant-goût de ce que sera la commune socialiste, telle qu'elle peut exister en France.

Lorsque par la loi du 5 avril 1882, on a supprimé la sage institution des « plus haut imposés », on a

1. Par exemple le *Bulletin officiel de la ville de Dijon*, 1905.

commis une faute grave : l'augmentation extraordinaire des centimes et du capital de la dette communale l'a éloquemment démontré. Que les théoriciens du socialisme municipal viennent ensuite à obtenir le pouvoir dans une commune ; qu'on leur donne, comme on l'a fait, un moyen pratique d'arriver à leurs fins, comment s'étonner alors de la hardiesse de leur langage et de la gravité menaçante des décisions qu'ils prennent. Si la centralisation administrative et financière a été justement et vivement combattue, ne semble-t-il pas cependant, qu'à l'heure actuelle, les tentatives de socialisme municipal l'aient réhabilitée comme le seul refuge des derniers vertiges d'ordre et d'économie ?

Mais la suppression de l'octroi n'a pas été réalisée parce que, à moins de suivre ces errements et de faire ainsi table rase des principes élémentaires de la justice fiscale et de la science financière, cette mesure se heurte, si on veut les respecter, à des difficultés pratiques presque insurmontables soit dans les moyens de remplacement, soit dans l'état des finances locales.

A l'aide de quelles ressources une commune peut-elle remplacer le produit de son octroi ? Nous l'avons vu : uniquement au moyen de taxes directes. Il ne faut pas compter en effet, sur les revenus d'entreprises municipales concédées ou même exploitées en régie : celles-ci ne peuvent être exécutées qu'à

prix coûtant, car, le jour où elles donnent des bénéfices, on se hâte de demander l'abaissement des prix, en tenant ce raisonnement bien simple et qui a toujours triomphé : si, comme tels, les contribuables doivent profiter indirectement de ces revenus, mieux vaut encore qu'ils en jouissent immédiatement comme consommateurs. D'autre part, comme l'a écrit M. Berthélemy : « L'octroi est le seul impôt indirect possible pour les communes (1). »

Force est donc d'avoir recours à l'impôt direct. Cette solution présente un inconvénient général, car elle nous rapproche de l'impôt unique, dont on a pittoresquement résumé les défauts en le nommant « impôt iniqué ». Sans doute il peut y avoir des taxes directes très diverses ; mais l'expérience a appris que c'est en multipliant les modes d'imposition eux-mêmes, qu'on a le plus de chances d'opérer une juste répartition des charges publiques. Se priver volontairement de recettes indirectes, c'est donc créer un système qui risque d'être moins juste que l'ancien.

Il le sera d'autant moins que l'impôt direct ne se présente que sous trois formes possibles qui ont chacune de graves défauts : ce sont les centimes, les taxes nouvelles sur la propriété ou sur le revenu

1. *Revue politique et parlementaire*, mai-juin 1895.

dans le genre de celles que nous avons étudiées, ou des impôts somptuaires.

Les centimes additionnels présentent deux inconvénients : ils ont été multipliés à l'excès par l'État, les départements ou les communes et atteignent des chiffres souvent plus élevés que le principal. Mais surtout ils se greffent sur un système d'impôts directs dont la critique n'est plus à faire et qui ne peut être défendu que par des considérations pratiques ; il faudrait donc se garder d'en aggraver les défauts en en augmentant le poids. Ceci est tellement certain qu'il nous suffira de rappeler l'histoire de la commune d'Argenteuil, qui, après avoir imposé 106 centimes, se hâta l'année suivante de les réduire à 20 (1).

Le système des taxes municipales nouvelles est certainement préférable en soi. Il permet de remédier aux vices des centimes en créant des impôts à la fois mieux établis et mieux appropriés à l'état économique ou social de la localité. Mais en même temps qu'on ouvre par là la voie à l'arbitraire souvent mal éclairé et quelquefois très partial des assemblées municipales, il y a une question préjudicielle qui doit faire hésiter. A l'inverse de ce qui se pratique dans plusieurs pays, la taxation de l'État et celle des départements et des communes sont en France établies sur les mêmes bases ; or on propose depuis

1. Voir *supra*, p. 75 et 76.

longtemps, et plus que jamais à l'heure actuelle, de bouleverser ce régime par l'impôt sur le revenu : est-ce aux communes à en prendre l'initiative sans savoir quelle sera ensuite la façon d'agir de l'État ; et la superposition de deux systèmes qui peuvent se trouver fort disparates, produirait-elle de bons résultats ? C'est la question que se sont posée beaucoup de municipalités qui ont hésité à s'engager dans la voie des réformes. Enfin des taxes nouvelles sur la propriété peuvent, si elles sont élevées, — et leur rendement dépend de leur tarif, — amener des crises sérieuses, comme celle qui a éclaté à Lyon.

Le luxe est rare par définition et de plus essentiellement fugace, surtout devant l'impôt : double raison pour que des taxes somptuaires ne fournissent qu'un léger produit. C'est ce que l'on a constaté dans les villes qui en ont établi, à titre accessoire d'ailleurs ; et ce n'est pas sur cette source de revenus qu'on peut compter pour assurer le rachat des octrois.

Cette difficulté de trouver des taxes de remplacement vraiment justes et possibles, était aggravée par l'énormité du produit qu'on aurait dû leur demander de fournir et par la situation des finances municipales.

Si l'on considère seulement les grandes villes — et les statistiques semblent donner ce titre à celles dont la population dépasse 30.000 habitants — qui sont actuellement au nombre de 71, on remarque qu'elles

représentent 80 0/0 du produit brut total des octrois : la réforme les intéresse donc presque exclusivement. Or dans ces villes la proportion moyenne entre les recettes ordinaires du budget et les recettes d'octroi est de 62 0/0 pour le dernier exercice 1905 ; dans certaines elle atteint 70, 75, 80 et même 98 0/0 (1). Il est évident que pour obtenir exclusivement de taxes directes quelconques de pareilles sommes, il faut appliquer à celles-ci des tarifs très élevés.

La localisation de l'octroi dans ces grandes villes et l'importance qu'il y a prise s'explique en partie par l'accroissement prodigieux des dépenses municipales et aussi par le développement économique de ces centres. Non seulement les dépenses ordinaires se sont grossies de services nouveaux dans la création desquels l'État a sa part de responsabilité comme l'instruction et l'assistance, mais les budgets extraordinaires augmentent chaque année sous la pression des circonstances et aussi souvent de la surenchère électorale. Pour le prouver, il suffit de reproduire ces chiffres à trois époques différentes : en 1877 où l'État n'a pas encore commencé à imposer une politique de dépenses aux communes, en 1895 où l'on constate dans les finances une sorte d'état stationnaire et en 1905, le dernier exercice

1. Voir l'appendice I, p. 121.

connu ; nous y joignons le montant de la dette communale (1).

Exercices	Budget ordinaire	Produit des centimes extraordinaires	Montant de la dette
1877	407.349.912 fr.	38.301.909 fr.	2.887.483.906 fr.
1895	730.380.393 fr.	88.272 808 fr.	3.514.436.672 fr.
1905	846.983.405 fr.	110.912.826 fr.	3.992.299.671 fr.

Pour faire face à ces dépenses nouvelles ou pour gager ces emprunts, les communes ont eu recours soit à des centimes, soit dans une très large mesure à des surtaxes d'octroi. Celles-ci avaient l'avantage non seulement de mieux masquer la charge nouvelle, mais de la distribuer avec un peu plus d'équité, et en outre d'assurer au budget des revenus dont on pouvait sans témérité escompter des plus-values annuellement progressives.

Il semble donc certain que l'échec, non pas de la loi de 1897 en elle-même, mais des réformes qu'on pouvait espérer à sa faveur, vient surtout de cette situation financière de la plupart des communes intéressées et qui est loin de s'améliorer. Le problème du remplacement, déjà compliqué en soi, a été par là rendu presque insoluble avec les moyens seuls de la loi de 1897.

1. D'après la *Situation financière des communes d'après les statistiques officielles* par le comte de Luçay Beauvais (1882), pour 1877, et pour les autres années d'après la situation financière des communes (Ministère de l'Intérieur).

CHAPITRE II

LES SOLUTIONS PROPOSÉES

En tenant compte de ces constatations, il faut donc envisager d'autres solutions. Or, celles-ci sont uniquement au nombre de deux, trois si l'on veut, comme on en a pu le remarquer au cours de cette étude : ou bien laisser l'initiative et la charge du remplacement aux communes seules, et c'est là l'idée de la loi de 1897 qui n'a pas réussi ; ou bien faire de la question une réforme nationale dont le budget de l'État supportera les frais ; ou bien mitiger les deux procédés en les appliquant ensemble.

La Belgique, la Hollande, l'Italie ont nettement admis — cette dernière dans une certaine mesure seulement — que la question de l'octroi avait vraiment une importance nationale. La même conception a été exposée en 1895 par M. Berthélemy dans les articles déjà cités et en 1899 par M. Fleury-Rava-
rin dans une proposition de loi conçue dans le même esprit.

Avant d'examiner les raisons que l'on donne à l'appui de cette manière de voir, il faut avouer qu'elle se présente à l'heure actuelle dans d'assez mauvaises conditions : il y a des réformes opérées d'après un autre système et il semblerait peu équitable de prendre une mesure qui aurait aujourd'hui des effets très différents si la commune a ou n'a pas supprimé son octroi. Mais il serait facile d'établir une base de compensations, et il n'y a pas là de quoi arrêter les partisans de ce système.

Ceux-ci soutiennent que l'octroi étant un obstacle à la circulation des produits, toutes les parties de la France en souffrent, aussi bien les industriels que les commerçants, les ruraux que les citadins. Cela est si vrai qu'en 1905 une loi du 6 août, que nous avons déjà citée, a supprimé les droits qui frappaient à l'entrée de Paris les raisins frais de table; or, cette mesure a été prise à la suite d'un amendement qui émanait du représentant d'une région où la production du chasselas est une véritable industrie (1). Enfin, ajoute-t-on, on prétend que l'octroi permet d'atteindre les voyageurs et les visiteurs, donc ils en souffrent également. Le jour où l'octroi sera supprimé, l'ensemble du pays en bénéficiera : il n'est alors que juste que ce soit le budget national qui paie les frais

1. M. ARNAL, député de Moissac.

de la réforme. C'est ainsi qu'on l'a entendu en Belgique.

Comment en France l'État peut-il participer pratiquement au remplacement des droits abolis. La question est complexe. Il faut d'abord savoir si l'État versera annuellement un subside aux communes, si ce subside sera payé à toutes les communes. Il faut ensuite rechercher si cette subvention sera constituée par l'abandon définitif de certains impôts ou par un versement effectif sur les fonds du budget général. Enfin, il y a lieu de se demander à quelles ressources l'État fera appel pour combler le déficit qu'occasionnera ce concours gratuit.

Il y a unanimité sur le premier point : la participation de l'État doit consister non en une somme une fois versée, mais en une prestation annuelle et on est d'accord aussi pour admettre que toutes les communes de France doivent la recevoir, sans acceptation d'existence ou de non-existence d'octroi.

Mais il y a à la fois des partisans d'un fonds communal et des partisans du système hollandais de l'abandon de certaines taxes.

M. Alglave(1), soutient qu'au moyen du monopole, l'alcool fournirait des recettes bien supérieures. Ce

1. EM. AGLAVE. *Le monopole facultatif de l'alcool comme moyen de suppression des impôts indirects et de l'impôt foncier*. Paris, 1886.

serait un simple monopole de vente analogue à celui du tabac : le producteur vendrait à la régie sa récolte et celle-ci, après l'avoir analysée et mise en bouteilles spéciales, en approvisionnerait les débiteurs. Le produit de cet impôt varierait nécessairement suivant le tarif appliqué, mais M. Alglave estime qu'on obtiendrait facilement 800 millions à 1 milliard d'un impôt qui ne rapporte aujourd'hui que 330 millions à l'État et 44 aux communes.

A l'aide de ce gain, on peut opérer bien des réformes et des dégrèvements : il n'y a qu'à choisir. L'octroi peut être du nombre et M. Alglave le désirerait. Il y aurait un fonds communal réparti d'après la consommation locale de l'alcool.

Mais outre les critiques que soulève le monopole en soi, ce système paraît avoir peu de chances d'aboutir à cause de son envergure d'abord et ensuite au lendemain de l'abrogation de la loi du 19 mars 1903 qui restreignait le privilège des bouilleurs de cru.

M. Fleury-Ravarin dans sa proposition (1) avait complètement abandonné l'idée du fonds communal. L'État ferait remise à toutes les communes de l'impôt foncier et de l'impôt des portes et fenêtres ; les communes de 20.000 âmes percevraient en outre la

1. *Documents parlementaires*. Chambre, 1899. Annexe, n° 716.

totalité des patentes dont elles n'ont que 8 0/0, mais comme ces ressources seraient encore insuffisantes, les grandes villes établiraient des licences, des taxes sur les constructions neuves et sur les chevaux. Quant aux communes sans octroi, ces fonds constitueraient un revenu sans affectation au moyen duquel elles devraient commencer par dégrever la propriété non bâtie. L'État y perdrait 320 millions (1) il les retrouverait en portant... à 195 francs le droit sur l'alcool (2), en incorporant dans le principal des contributions indirectes et des droits d'enregistrement les deux ou deux décimes et demi qu'ils supportent, et en ajoutant un décime à ce nouveau principal ainsi qu'aux droits de douane n'ayant qu'un caractère « fiscal ».

Ce projet, mis à jour, pourrait être encore présenté aujourd'hui, cependant il faudrait chercher ailleurs que dans l'alcool l'impôt indirect qui fournirait à l'État la plus grosse part du remplacement.

Mais nous croyons qu'aucune de ces combinaisons n'est sur le point d'aboutir pour une raison majeure : c'est qu'il ne faut pas demander de l'argent là où il n'y en a pas. Déjà répondant à une question de

1. La proposition est antérieure à l'application de la loi de 1897.

2. La proposition est antérieure à la réforme de la loi du 29 décembre 1900.

M. Vaillant, M. Rouvier, alors ministre des Finances, disait à la Chambre le 23 janvier 1903: « Je ne veux pas prendre l'engagement de faire « participer « l'État à la suppression des octrois. Il vaut mieux « dire la vérité que de recourir à un système d'ajournement et de renvoi : que les villes ne s'attendent « donc pas à ce que l'État vienne à leur aide pour « supprimer les droits d'octroi (1). »

Depuis lors l'état de nos finances ne semble pas s'être amélioré : le budget de 1907 n'a été équilibré que par des impôts nouveaux et par l'émission de 84 millions d'obligations à court terme. Il est douteux que celui de 1908 ait sur son aîné de grandes supériorités financières. Là est l'obstacle véritable qui doit faire ajourner tout espoir de réforme et à *fortiori* de suppression des octrois avec la participation de l'État.

Au cours de la législature actuelle une nouvelle proposition de loi a été déposée à la Chambre par M. Vaillant et plusieurs de ses collègues appartenant au groupe socialiste (2).

Elle prévoit la suppression totale et obligatoire de l'octroi dans un délai de trois ans dans toutes les communes. Quoique conçue dans des termes plutôt théoriques, elle mérite d'être mentionnée non seu-

1. *Officiel*. Chambre, Séance du 23 janvier 1903.

2. *Officiel*. Doc. parl. Chambre, année 1906. Annexe, n° 449.

lement pour elle-même, mais parce que la Commission des octrois à qui elle a été renvoyée semble l'avoir prise assez sérieusement en considération.

La proposition prévoit deux étapes : un délai maximum de deux ans dans lequel devront avoir disparu « les droits restants sur les boissons dites hygiéniques, sur les denrées alimentaires et sur toutes les matières combustibles servant au chauffage et à l'éclairage ». L'année suivante tous les autres droits devront être supprimés.

Le remplacement est indiqué de façon assez vague et c'est en quoi le projet ne diffère pas beaucoup de ses devanciers. Les taxes auxquelles les communes peuvent faire appel doivent porter en principe sur la richesse acquise : il y aura lieu tout d'abord d'établir « des taxes additionnelles aux impôts de l'État sur le revenu et sur les successions, puis aux recettes de l'État sur les monopoles des assurances, de l'alcool, du tabac, etc... » ; ensuite toutes autres taxes imposant la richesse acquise « qui répondraient le mieux aux circonstances locales » (1).

Cette simple énumération permet de se rendre compte que la proposition manque de précision. Elle prévoit des ressources provenant d'impôts qui n'existent pas encore et dont, malgré tout, la création ne semble pas immédiate comme l'impôt sur le revenu, le monopole des assurances et de l'alcool.

1. Art. 3 de la proposition.

Mais, abstraction faite de ces lacunes, l'idée d'imposer la richesse acquise dans la commune est des plus contestables ; sans doute il n'est pas question des centimes additionnels aux impôts actuels, mais de toute façon les taxes quelconques ne peuvent atteindre que les loyers ou la propriété bâtie, cette dernière surtout. Or le projet actuel d'impôt sur le revenu ne prévoit nullement l'abandon par l'État de l'impôt foncier, ce seront donc des taxes de superposition que les communes devront établir et, dans les circonstances actuelles, cela nous rapproche beaucoup de l'impôt municipal unique.

Enfin cette proposition tout en tentant les décentralisateurs par l'institution « des taxes de remplacement qui répondraient le mieux aux circonstances locales », a le défaut, non seulement de laisser les conseils municipaux dans l'incertitude, mais encore d'ouvrir la porte à leurs fantaisies et nous avons vu qu'elles sont parfois dangereuses.

CONCLUSION

Alors, dira-t-on, si aucune des solutions proposées ne peut aboutir, nous sommes donc condamnés au statu quo obligatoire ? Triste fin de projets grandioses, lamentable stérilité de réformes plus modestes !

C'est bien exactement notre avis : cependant nous voudrions montrer que cette condamnation comporte des circonstances atténuantes et que si l'octroi paraît devoir subsister encore longtemps, il n'y a pas lieu de trop s'en affliger : ses défauts ne sont pas des péchés capitaux et son existence présente au point de vue financier de réels avantages.

Faut-il se laisser impressionner par les exclamations éloquentes sur « l'atteinte à la dignité de l'homme et à la pudeur de la femme » (1) ou par les récits

1. Enquête agricole, 1869, t. III, p. 490.

humoristiques (1), auxquels a donné lieu la formalité de la visite ? Nous ne le croyons pas. En effet à voir les choses de près, elles semblent plus simples : aujourd'hui la plupart des arrivages ont lieu par chemin de fer et la lettre de voiture, si elle peut contenir de faux renseignements, a le mérite d'être une déclaration « écrite » ; quant aux voyageurs, ils doivent reconnaître, s'ils sont sincères, qu'on ne les inquiète pas trop et plus d'un chauffeur doit avoir rentré dans Paris plus d'essence qu'il n'en a fait sortir. Du reste, tout près de nous, en 1903, n'avait-on pas voté une loi très vexatoire organisant l'exercice chez tous les bouilleurs de cru et donnant aux agents de la régie les pouvoirs les plus larges et les plus arbitraires ?

Les autres reproches que l'on fait à l'octroi ne lui sont pas spéciaux. C'est ce que constate M. Berthélemy que nous avons souvent cité, parce que son nom s'impose en matière d'octroi et auquel nous empruntons ce dernier paragraphe très complet :
« La plupart des reproches que l'on fait aux octrois
« sont mal fondés et s'adresseraient aussi justement
« à toutes contributions indirectes. Les octrois sont
« de mauvais impôts pour deux motifs seulement :
« ils apportent une entrave fâcheuse aux relations
« commerciales entre la campagne et la ville ; d'au-

1. *Le Temps*, 12 et 19 août 1898.

« tre part, leurs frais de perception — si l'on excepte
« le seul octroi de Paris — sont hors de proportion
« avec leur rendement. Ces frais varient en effet
« entre 11 et 33 0/0 du produit (1). »

Ne considérons que ces deux critiques, les seules
qu'un sincère ennemi de l'octroi ait jugé utile de
reproduire et cherchons à en voir la véritable
portée.

Le mot de « barrière » est presque synonyme de
celui d' « octroi » : voilà, semble-t-il, un argument
de fait suffisant pour démontrer le vice essentiel de
cet impôt. Et il ne faut pas entendre seulement ce
mot au sens matériel de la « visite » qui n'est pas,
de l'avis commun, un si gros défaut ; il convient
surtout de considérer la « barrière économique » que
l'on élève ainsi entre les citoyens d'un même pays.
C'est l'idée qu'a émise Turgot : « Si l'on peut alléguer
« que certaines dépenses utiles aux villes le sont aussi
« aux campagnes, il vaudrait mieux assigner une por-
« tion de l'impôt levé sur ces campagnes pour subvenir
« à ces dépenses, que de leur faire payer un impôt
« indirect sur les consommations (2). » De là à pro-
noncer le mot de « Douane intérieure » il n'y a qu'un

1. BERTHÉLEMY. *Traité élémentaire de droit administratif*,
éd. 1906, p. 869.

2. *Œuvres de TURGOT*, Paris Guillaumin, 1844 (éd. Daire),
t. I, p. 114.

pas, et M. Berthélemy l'a franchi dans sa définition de l'octroi (1).

Il est certain que l'existence de cet impôt nuit au développement de la consommation. Mais c'est encore là un des traits qu'il partage avec toutes les taxes indirectes : l'impôt sur les sucres est certainement opposé aux intérêts des fabricants et des raffineurs, comme celui qui frappe la bière atteint les brasseurs. Bien plus, il y a parmi les droits locaux des taxes qui gênent certainement le producteur agricole sous le nom de « droits de place » : or ces droits ne sont pas attaqués par les adversaires de l'octroi ; au contraire à Dijon on les a augmentés pour diminuer les bénéfices que les campagnards retireraient de la disparition de l'octroi (2). Ne pourrait-on pas en dire autant de la patente ?

En somme le reproche vise surtout les tarifs et non pas les droits en eux-mêmes. Cependant le décret organique du 12 février 1870 ne contient pas des taux d'imposition aussi exorbitants qu'on peut le croire.

Il n'y a que le vin qui soit frappé de façon excessive : non seulement il l'était avant 1897, parce qu'on avait laissé les surtaxes se multiplier à excès, mais il l'est encore aujourd'hui avec les tarifs de la loi du

1. BERTHÉLEMY, *loc. cit.*

2. *Bulletin municipal officiel de la ville de Dijon*, 1905.

29 décembre. Cela tient d'abord à la situation d'alors dont on ne pouvait pas ne pas tenir compte en imposant un dégrèvement hors de proportion avec l'état des finances locales; et ensuite à l'abaissement prodigieux du prix du vin depuis quelques années : pouvait-on le prévoir? pas plus que la hausse générale des prix que nous constatons à l'heure actuelle et qui n'a été annoncée par personne.

Enfin, il ne faut pas oublier que les villes à octroi sont loin d'absorber la totalité ou même la plus grande partie des produits agricoles. Cependant il convient de reconnaître que les cours du marché de ces centres exerce une grande influence sur l'établissement des cours généraux dans le pays.

La suppression de l'octroi amènerait peut-être une certaine amélioration dans les relations entre les villes et les campagnes, néanmoins l'intermédiaire en serait le premier et le plus important bénéficiaire. Le maire de Lyon l'avait prédit avant même d'opérer sa réforme : « Une partie des recettes de l'octroi restera dans les mains des intermédiaires (1). » On a constaté en outre dans cette ville que les dégrèvements ne parvenaient à l'acheteur que lorsque les droits supprimés étaient très élevés : comme les droits sur les vins ou les fourrages.

« L'impôt, écrit Adam Smith, doit être perçu de

1. GEORGE. *La suppression de l'octroi de Lyon*, p. 91 et 92.

« manière qu'il fasse sortir des mains du peuple le « moins d'argent possible au delà de ce qui entre « dans le Trésor de l'État. » Or, ajoute-t-on, « les frais de perception de l'octroi sont hors de proportion avec leur rendement », il est donc certain que cet impôt est « mauvais. »

En deux mots, quel est le pourcentage de ces frais par rapport à ceux des autres sources de revenus publics ?

La perception des impôts d'État d'après le budget de 1907 coûte exactement :

Enregistrement	2,1	0/0
Contributions directes. . .	3,7	0/0
Contributions indirectes . .	5,8	0/0
Douanes.	7,5	0/0

Or en 1905 la moyenne des frais de perception des octrois n'a été que de 10,85 0/0.

Mettant de côté l'enregistrement et les contributions directes qui n'ont aucun rapport avec l'octroi, on voit que le chiffre des douanes, — auxquelles il a été assimilé à beaucoup de points de vue et surtout quant au mécanisme de la perception — ne présente qu'un écart de 3,30 0/0.

Or le personnel des douanes est peut-être le plus mal payé parmi tous les agents de nos régies financières ; si les traitements étaient équivalents à ceux des employés d'octroi, il est très probable que les frais se balanceraient. Mais les employés d'octroi,

fonctionnaires dont le zèle peut être mieux constaté au point de vue électoral, semblent avoir sur leurs collègues de la Douane de sérieux avantages.

Il nous paraît en somme que l'octroi ne présente pas des inconvénients beaucoup plus graves que les autres impôts indirects, même en ce qui concerne les griefs spéciaux qui lui ont été faits.

Il a par contre de réelles qualités financières. Comme toutes les taxes de consommation, il atteint les revenus au moment précis où ils se montrent et si l'on peut dissimuler le chiffre de ses rentes, il est impossible de vivre sans en faire usage. Il fournit des plus-values constantes et permet de suivre tous les événements de la vie municipale. Voici une fête, une exposition, le commerce va en retirer un avantage incontestable ; quel est le moyen d'atteindre ce supplément de bénéfices ? la patente n'y parviendra pas ; au moyen de son octroi, la ville de Paris a pu obtenir un excédent de 15 millions en 1900. C'est ce que constatait le maire de Lyon, violent adversaire de l'octroi : « Les contributions directes ne permettront jamais des variations de recettes comme celles que donnent les contributions indirectes (1). »

Ce maximum de rendement est obtenu avec le minimum de mécontentement. Car il y a une grande

1. GEORGE. *Essai sur la suppression de l'octroi de Lyon*, p. 148.

différence entre l'avertissement annuel qui reparait périodiquement avec ses formules menaçantes et sa suite multicolore et la façon dont l'octroi est perçu. Ceux qui le supportent ne sont pas le plus souvent ceux qui le « paient », et dans la vie quotidienne, bien des gens ne se doutent pas de son existence. C'est déjà beaucoup pour un impôt que de vivre ignoré.

Nous ne saurions mieux résumer les avantages budgétaires de l'octroi qu'en reproduisant ces paroles de M. Strauss, opposé à l'institution, qui disait pourtant : « C'est une merveilleuse source de recettes, d'une élasticité légendaire, aux excédents chroniques aux plus-values traditionnelles (1). »

Cependant, tout en constatant l'existence de ces qualités, nous regrettons que la disparition de l'octroi ne semble pas plus prochaine. On ne peut jamais souhaiter le maintien d'un impôt d'une façon absolue, car si l'impôt est le mal nécessaire, il est cependant le mal ; on peut seulement préférer une forme de taxation à une autre (2). La meilleure solu-

1. Cité par *l'Économiste Français*, 10 janvier 1903.

2. C'est ce que laissait entendre M. Jules Guesde lorsqu'il écrivait en 1897 au maire de Cette : « Gardez votre octroi ; « vous ne pourrez le supprimer que lorsqu'on aura modifié « l'assiette de tous les impôts. D'ailleurs si l'octroi n'est pas « un impôt démocratique, on peut affirmer que c'est le moins « antidémocratique de tous les impôts » Toureille, *L'octroi et la loi du 29 décembre 1897*, Nîmes, 1901, p. 15.

tion sera celle qui coûtera le moins cher aux contribuables, c'est-à-dire celle qui sera rendue possible par une diminution de dépenses. C'est là le premier axiome de la science financière et il faut désirer que l'État et les communes méditent — et appliquent — la sage et fondamentale maxime de Turgot : « Si l'économie n'a précédé, aucune réforme n'est possible (1). »

1. *Œuvres de Turgot*, Paris, Guillaumin, 1844 (éd. Daire), t. II, p. 167.

APPENDICE I

ÉTAT faisant connaître le montant des recettes d'octroi et leur proportion avec les recettes ordinaires pour l'année 1905 dans les 71 villes de plus de 30.000 habitants (1).

VILLES	Recettes d'octroi	Recettes ordinaires	Pourcentage
PARIS.....	108.000.000	330.910.000	33
MARSEILLE.....	11.203.000	18.814.000	59
BORDEAUX.....	6.086.000	12.048.000	50
LILLE.....	4.136.000	8.187.000	50
NICE.....	4.073.000	4.156.000	98
TOULOUSE.....	3.621.000	5.534.000	65
LE HAVRE.....	3.474.000	5.727.000	61
ROUEN.....	3.478.000	5.559.000	62
SAINT-ETIENNE.....	3.235.000	4.931.000	66
NANTES.....	2.979.000	4.934.000	60
NANCY.....	2.888.000	3.727.000	77
ROUBAIX.....	2.423.000	4.524.000	53
TOULON.....	2.251.000	2.876.000	78
REIMS.....	2.038.000	3.446.000	59
RENNES.....	1.877.000	2.544.000	70
LIMOGES.....	1.761.000	2.477.000	71
MONTPELLIER.....	1.632.000	2.314.000	70
AMIENS.....	1.586.000	2.733.000	58
TOURCOING.....	1.579.000	3.979.000	39
CALAIS.....	1.557.000	1.731.000	90
LYON.....	1.518.000	17.948.000	8,4
BREST.....	1.459.000	1.696.000	86
VERSAILLES.....	1.432.000	1.805.000	79
SAINT-DENIS.....	1.429.000	1.679.000	85
GRENOBLE.....	1.402.000	3.251.000	43
ANGERS.....	1.390.000	2.132.000	65
TOURS.....	1.326.000	2.123.000	62
NÎMES.....	1.319.000	2.321.000	57
LEVALLOIS-PERRET.....	1.187.000	1.395.000	85
BOULOGNE-SUR-MER.....	1.158.000	1.657.000	70

1. *Bulletin de statistique et de législation comparée et Situation financière des communes en 1905.*

VILLES	Recettes d'octroi	Recettes ordinaires	Pourcentage
BOULOGNE-SUR-SEINE...	1,089 000	1,199,000	90
ORLÉANS.....	1,034,000	1,917,000	54
LE MANS.....	1,033,000	1,503,000	68
DIJON.....	983,000	1,944,000	51
BÉZIERS.....	958,000	1,882,000	51
BESANÇON.....	950,000	1,731,000	55
CAEN.....	943,000	1,614,000	58
SAINT-QUENTIN.....	926,000	1,451,000	64
CLERMONT.....	903,000	1,632,000	55
TROYES.....	868,000	1,420,000	61
POITIERS.....	860,000	967,000	89
CANNES.....	848,000	1,123,000	75
CHERBOURG.....	835,000	1,182,000	71
CLICHY.....	823,000	882,000	93
NEULLY.....	794,000	1,325,000	60
VALENCIENNES.....	792,000	1,078,000	73
DUNKERQUE.....	787,000	1,696,000	46
AVIGNON.....	779,000	1,193,000	65
CETTE.....	745,000	1,417,000	52
ANGOULÊME.....	743,000	1,048,000	71
DOUAI.....	736,000	1,168,000	63
SAINT-OMER.....	678,000	873,000	78
LORIENT.....	659,000	813,000	81
PAU.....	648,000	891,000	73
ROCHEFORT.....	625,000	912,000	68
ASNIÈRES.....	623,000	854,000	73
AUBERVILLIERS.....	623,000	778,000	80
LA ROCHELLE.....	604,000	1,127,000	53
BOURGES.....	600,000	950,000	63
BELFORT.....	584,000	846,000	69
SAINT NAZAIRE.....	520,000	978,000	53
MONTREUIL (SEINE).....	505,000	789,000	64
PÉRIGUEUX.....	505,000	691,000	73
MONTLUÇON.....	486,000	645,000	75
ROANNE.....	486,000	798,000	61
PERPIGNAN.....	479,000	1,109,000	43
MONTAUBAN.....	452,000	665,000	68
LAVAL.....	449,000	668,000	67
CARCASSONNE.....	394,000	405,000	97
VINCENNES.....	355,000	613,000	58
LE CREUSOT.....	180,000	496,000	36

APPENDICE II

La question des octrois vient d'entrer ces jours-ci dans une phase toute nouvelle.

La commission des octrois de la Chambre, saisie de la proposition Vaillant (1), a voulu, avant de prendre une décision à son sujet, obtenir l'avis des principaux intéressés et elle a prié les maires des grandes villes au-dessus de 35.000 habitants de lui faire connaître leur opinion comme cela aurait eu lieu en 1894 (2).

Ceux-ci se sont réunis en Congrès à Paris les 21 et 22 mai 1907 sur l'initiative du maire de Nantes, M. Sarradin, pour étudier diverses questions municipales et en première ligne celle des octrois. Il a semblé « préférable que cette consultation des maires eût lieu, non pas individuellement, mais collectivement dans une sorte de congrès où les mai-

1. Voir *supra*, p. 108 et 109.

2. Rapport BARDoux, *supr. cit.*

« res pourraient avec plus d'autorité formuler, en
« matière d'octroi, les appréciations que leur aurait
« suggérées l'exercice plus ou moins prolongé de
« leurs fonctions. »

Dans l'idée des organisateurs, il s'agissait en fait de présenter à la Commission une protestation très nette contre le vote immédiat de la proposition. Vaillant et la majorité semblait d'avance acquise à cette idée.

A la séance du 21 mai, le maire de Nantes, président, a montré l'importance du produit des octrois « qui alimente le budget des villes dans une proportion moyenne des $\frac{3}{5}$ environ ». Il a ensuite défendu cette thèse que l'octroi doit être conservé « non seulement parce qu'il existe, mais aussi parce qu'il est dangereux de le remplacer, l'expérience tentée ayant démontré que les taxes de remplacement ne pouvaient être que des impôts de superposition ».

Le maire de Roubaix télégraphia dans le même sens au nom de la municipalité : « Nous ne voyons une solution que par une mesure générale envisagée avec l'intervention directe de l'État faisant un abandon équivalent. Nous condamnons toute solution isolée, car les taxes de remplacement créeraient l'incohérence. »

Il fut décidé ce jour-là qu'on remettrait à la Commission parlementaire une note demandant l'ajournement de la discussion de la proposition Vaillant.

Mais le lendemain des décisions bien différentes ont été prises à la suite de l'intervention du président du Conseil municipal de Paris.

Partisan convaincu de la suppression, il exposa au Congrès les raisons de ses préférences pour cette solution. Il soutint, en dehors de toute question théorique, que l'on assisterait à la disparition successive de chacune des taxes d'octroi qui gênent une industrie ou un commerce. « Ainsi par une loi on a supprimé en 1905 la taxe sur les raisins frais ; demain on obtiendra la suppression de la taxe sur les huiles minérales sous prétexte que le pétrole est l'éclairage du pauvre ou qu'il faut favoriser l'industrie automobile... Dans ces conditions ne vaut-il pas mieux prévoir une réforme d'ensemble plutôt que d'être dans la nécessité d'avoir recours à chaque instant, à des expédients budgétaires. »

Ces arguments transformèrent le caractère de la discussion et aussi les opinions des congressistes. Ceux-ci décidèrent de nommer parmi eux une commission chargée d'adresser aux 123 maires des villes au-dessus de 20.000 habitants un questionnaire détaillé sur l'opportunité de la réforme et les moyens d'y faire face.

En même temps une délégation des maires a demandé et obtenu de la Commission de la Chambre que celle-ci sursoie à sa décision jusqu'à ce que l'en-

quête qu'on allait ouvrir ait permis au Congrès de présenter une solution.

Une nouvelle réunion aura lieu en octobre 1907 et les maires espèrent à cette époque pouvoir fournir un projet de remplacement satisfaisant.

Si cette initiative municipale semble devoir donner des résultats meilleurs et plus pratiques surtout que ceux que l'on peut attendre de la Commission des octrois, il ne faut pas se dissimuler cependant qu'aucune décision de principe n'a été prise sur les modes de remplacement et nous savons qu'en cette matière, poser la question, ce n'est pas la résoudre. Les maires demanderont le concours de l'Etat qui ne peut actuellement faire aucun sacrifice sérieux et l'on constatera une fois de plus que la question des octrois, parce qu'elle n'est aujourd'hui qu'une question financière, est pour cette raison même insoluble dans la situation actuelle.

Vu : le Doyen,
LYON-CAEN

Vu le Président de la these,
CAUWÈS

Vu et permis d'imprimer :
le Vice-recteur de l'Académie,
LIARD

TABLE DES MATIÈRES

	Pages
BIBLIOGRAPHIE	5
AVANT-PROPOS	7

Première partie

LA LOI DU 29 DÉCEMBRE 1897 ET SES RÉSULTATS

CHAPITRE PREMIER. — La loi du 29 décembre 1897, sa genèse, ses dispositions essentielles	9
CHAPITRE II. — Les résultats généraux de la loi du 29 décembre 1897	15
CHAPITRE III. — Les taxes de remplacement . . .	22
Section I. — <i>Taxes et droits prévus par l'arti-</i> <i>cle 4.</i>	23
Section II. — <i>Taxes de remplacement faculta-</i> <i>tives</i>	29
CHAPITRE IV. — Quelques monographies	48
Section I. — <i>La Ville de Paris</i>	49
Section II. — <i>La suppression de l'octroi de</i> <i>Lyon</i>	59
Section III. — <i>La réforme à Dijon</i>	72
Section IV. — <i>L'histoire d'Argenteuil</i>	75

Deuxième partie

LES RÉFORMES DES OCTROIS A L'ÉTRANGER

Section I. — <i>La participation de l'État.</i>	78
§ 1. — La Belgique	78
§ II. — L'Italie.	85
Section II. — <i>Le remplacement communal.</i>	90
L'Alsace-Lorraine	90

Troisième partie

**LA QUESTION DES OCTROIS A L'HEURE
ACTUELLE**

CHAPITRE I. — Les enseignements immédiats des réformes	95
CHAPITRE II. — Les solutions proposées	103
CONCLUSION.	111
APPENDICE I	121
APPENDICE II	123

